

Hochschulreformen in Europa: Autonomisierung, Diversifizierung, Selbstorganisation

Lassnigg, Lorenz (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien. (1993). *Hochschulreformen in Europa: Autonomisierung, Diversifizierung, Selbstorganisation*. (Reihe Soziologie / Institut für Höhere Studien, Abt. Soziologie, 2). Wien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-222191>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Institut
für
Höhere Studien

Reihe Soziologie

2 Dezember 1993

Hochschulreformen in Europa:

Autonomisierung,
Diversifizierung,
Selbstorganisation

Lorenz Lassnigg (Hrsg.)

Die *Reihe Soziologie* wird von der Abteilung Soziologie des Instituts für Höhere Studien (IHS) in Wien herausgegeben. Ziel dieser Publikationsreihe ist, abteilungsinterne Arbeitspapiere einer breiteren, fachinternen Öffentlichkeit und Diskussion zugänglich zu machen. Die inhaltliche Verantwortung für die veröffentlichten Beiträge liegt bei den AutorInnen. Gastbeiträge werden als solche gekennzeichnet.

Bestellungen:
Institut für Höhere Studien
Bibliothek
Stumpergasse 56
A-1060 Wien
Tel (0222) 59991-0
Fax (0222) 5970635

Einzelpersonen 50,- öS
 Institutionen 220,- öS

Alle Rechte vorbehalten.

Inhalt	Seiten
Vorwort	
"Connoisseurship" und "Selbstreferenz" - Bemerkungen zur Hochschulforschung in Österreich <i>Lorenz Lassnigg</i>	1-18
Strukturentwicklung des Hochschulsystems in der Bundesrepublik Deutschland <i>Ulrich Teichler</i>	19-37
Higher Education Reform in the United Kingdom - Planning for a Mass System <i>Oliver Fulton</i>	39-53
Entwicklungstrends der Hochschulpolitik in Europa <i>Josef Melchior</i>	55-67
Developments in Structure and Governing of Higher Education Dutch experiences in an international context <i>Olaf McDaniel and Paul van Oijen</i>	69-86
"Planung" ohne Plan. Anmerkungen zur "österreichischen Fachhochschulentwicklung <i>Karl Heinz Gruber</i>	87-92

Vorwort

Wie viele andere Publikationen auch, hat die vorliegende nun einen langen und wechsellvollen Herstellungsprozeß zu seinem Abschluß gebracht. Damit werden die Beiträge, die auf der IHS-Tagung zum Thema "*Hochschulreformen in Europa. Autonomisierung, Diversifizierung, Selbstorganisation*" eingebracht wurden, den TeilnehmerInnen -- und gleichzeitig auch einem breiteren wissenschaftlichen Publikum -- zugänglich gemacht.

Es handelt sich um Beiträge, die wichtige Aspekte der Hochschulentwicklung Deutschlands, der Niederlande und des Vereinigten Königreiches beleuchten, und die in einer bestimmten Situation der österreichischen Hochschulentwicklung -- als die beiden jüngsten Hochschulgesetze noch nicht beschlossen waren -- zur Befruchtung der Diskussion beitragen hätten sollen. Die TeilnehmerInnen erinnern sich sicherlich daran, inwieweit dies in Ihren Augen gelungen ist -- für die übrigen LeserInnen findet sich im einleitenden Kapitel eine Verarbeitung der Diskussionen im Rahmen der Tagung.

Ergänzend und abrundend wurde eine Auseinandersetzung mit der "europäischen Dimension" aufgenommen, sowie zwei Beiträge, die sich mit bestimmten Aspekten der österreichischen Entwicklung beschäftigen.

"Connoisseurship" und "Selbstreferenz" -- Bemerkungen zur Hochschulforschung in Österreich *

Lorenz Lassnigg

Der "state of the art": anecdotal evidences

Im folgenden werden zunächst einleitend einige "anekdotische Evidenzen" angeführt, die überspitzt und schlaglichtartig den Zustand der österreichischen Hochschulforschung charakterisieren sollen:

- * Der Verfasser hat vor nunmehr bald zehn Jahren eine Publikation mitherausgegeben, die eine zusammenfassende Bestandsaufnahme und "Leistungsschau" der Auftragsforschung des BM für Wissenschaft und Forschung anstrebte und für diese Publikation auch eine Dokumentation der bis zu diesem Zeitpunkt vorhandenen Forschungsprojekte angefertigt.¹ Schon der Titel dieser Publikation -- Berufliche Situation und soziale Stellung von Akademikern -- zeigt an, daß die Gestaltung des Hochschulwesens selbst in diesem Forschungsfeld kein Thema war. Die Forschung war vielmehr dominiert durch Probleme, die auf der Dimension der Außenbeziehungen der Universitäten und Hochschulen liegen.
- * In der breit angelegten internationalen DELPHI-studie über Steuerungsmechanismen der Hochschulsysteme -- "The direction of higher education"² -- die auch Paul van Oijen in der vorliegenden Publikation zitiert, finden sich Ergebnisse über die Situation in Österreich. Das Auswahlverfahren für die zu befragenden Experten sollte nach dem Zufallsprinzip erfolgen und sah als Filter Publikations- bzw. Herausgebertätigkeit in einschlägigen englischsprachigen Fachzeitschriften vor. Für die Auswahl der österreichischen Experten erübrigte sich eine derartige Zufallsauswahl, vielmehr mußte die folgende Klausel in Kraft treten, um überhaupt auf eine entsprechende Zahl zu kommen: "In those cases, where a country has still not reached the required total of experts" genügte die Teilnahme an bestimmten ausgewählten Veranstaltungen. Gemessen an der im Vergleich zu anderen Ländern geringen österreichischen Beteiligung an

* Für Anregungen und kritische Anmerkungen danke ich Gertraud Stadler und Karl Müller.
1 BMWF, Hg. (1985) Berufliche Situation und soziale Stellung von Akademikern. Ergebnisse aus der Auftragsforschung des BMWF. Wien

2 Mc-Daniel, O.C. (1992), The Direction of Higher Education. Short report of a DELPHI study. Forschungsbericht. o.O. (Ministry of Education and Science in the Netherlands & EC)

derartigen Veranstaltungen muß man sich beinahe wundern, daß auf diesem Weg noch Teilnehmer gefunden werden konnten.

- * Noch vor wenigen Jahren (1989-1991) war das Interesse an Analysen zu "internen" Aspekten des Hochschulwesens sehr gering, obwohl es bereits handfeste Indizien für ziemlich massive Probleme an den Universitäten gab. Für systematische Untersuchungen gab es jedoch wenig Interesse.³ Dies hat dazu geführt, daß die Debatten um die Organisationsreform, die über doch einen relativ langen Zeitraum gelaufen sind, weitgehend ohne Referenz auf Forschungsergebnisse irgendwelcher Art abgeführt wurden. Beispielsweise sind die dokumentierten Referate am "Österreichischen Wissenschaftstag 1991"⁴ weitestgehend nur durch den Bezug auf das "indigenous knowledge" der TeilnehmerInnen gekennzeichnet, für die dokumentierten Diskussionsbeiträge gilt das erst recht. Man kann eine Reihe von Beispielen anführen, die zeigen, wie wenig man über das interne Funktionieren des Hochschulsystems in systematisch gesicherter Weise weiß. Man braucht nur die Frage nach der "realen" Zahl der Studierenden aufzuwerfen, bzw. die Frage nach der tatsächlichen Auslastung der Kapazitäten durch die Studierenden, ... "Zugegebenermaßen, man braucht eine Zeitlang als Minister, um zu merken, auf welchen doppelten Böden da argumentiert wird" (Erhard Busek, in Peterlik & Waldhäusl 1991, S.230)
- * In den letzten Jahren sind einige Publikationen entstanden, die explizit die Hochschulen als Institution, bzw. die Organisation wissenschaftlicher Tätigkeit zum Thema machten.⁵ Hier ist keine Besprechung dieser Publikationen angestrebt, es soll nur auf einige Besonderheiten hingewiesen werden, die ihre Herangehensweise an das Thema kennzeichnen. Die beiden im Titel vorangestellten Ausdrücke -- "Connoisseurship" und "Selbstreferenz" -- sollen dieser Kennzeichnung dienen. *Connoisseurship* soll ausdrücken, daß die veröffentlichten Stellungnahmen und Beiträge großteils nicht auf Forschung -- im Sinne von systematischer Informations- bzw. Datenerhebung auf dem Hintergrund eines konzeptionellen Rahmens -- beruhen, sondern eher informierte Aussagen und Bewertungen von "Insassen" des Hochschulsystems sind, die diese Aussagen auf Basis ihrer professionellen Erfahrungen treffen. Nur in begrenztem Ausmaß, wenn überhaupt, werden systematische Methoden der Datensammlung bzw. der Sicherung der Urteile angewandt. Die Reflexion bewegt sich über weite Strecken auf der Ebene der Suche nach begrifflichen Klärungen, die die Urteile der Autoren in einen argumentativen Referenzrahmen stellen sollen. Der zweite Ausdruck -- *Selbstreferenz* -- soll darauf hinweisen, daß die Argumentation weitestgehend ohne Referenz auf den "Mainstream" der internationalen Hochschulforschung vorgetragen wird, und daß auch eine gegenseitige Bezugnahme der Autoren nur schwach ausgeprägt ist. Dies soll durch eine einfache Auswertung der Zitierpraktiken der Autoren in Forster & Richter (1993) illustriert werden. Dieser Publikation kommt insofern eine gewisse

³ Lassnigg, L. (1991) Längerfristige Entwicklungstendenzen der Akademikerbeschäftigung: Befunde - Probleme - Perspektiven. Wien: Forschungsbericht des IHS

⁴ Siehe Peterlik & Waldhäusl 1991

⁵ Hammer & Laske 1990, Titscher & Brünner 1991, Peterlik & Waldhäusl 1991, Gerlich 1993, Melchior 1993, Forster & Richter 1993, Altrichter & Schratz 1992, Pellert u.a 1991, Hartmann 1993

Repräsentativität zu, als sie die Beiträge einer universitären Ringvorlesung dokumentiert, die den Anspruch ausdrückt, die einschlägige sozialwissenschaftliche Expertise zusammenzufassen.

Tabelle: Zitierweisen in Forster & Richter 1993

Artikel	Selbst- zitierungen	andere Österreicher- Innen	Österreicher- Innen zusammen	sonstige Deutsch- sprachige	nicht Deutsch- sprachige	nicht Österreicher- Innen
Art. I (N = 7))	1	5	6	1	-	1
Art. II (N = 23)	7	8	15	4	4	8
Art. III (N = 13)	2	-	2	2	9	11
Art. IV (N = 28)	5	11	16	12	-	12
Art. V (N = 21)	6	6	12	7	2	9
Art. VI (N = 13)	5	6	11	2	-	2
Art. VII (N = 28)	3	17	20	4	4	8
Summe (N = 133)	29	53	82	32	19	51
100%	22%	40%	62%	24%	14%	38%

Die Tabelle zeigt folgende Merkmale der Zitierpraktiken:

- Konzentration auf den deutschen Sprachraum (62% der Zitierungen aus Österreich, plus 24% der Zitierungen aus dem übrigen deutschsprachigen Raum, v.a. Deutschland vs. 14% aus dem Rest der Welt, wobei die Hochschulforschung zweifellos im angelsächsischen Raum stärker konzentriert ist);
- hoher Anteil an Selbstzitierung bei den österreichischen Zitierungen (eines von drei österreichischen Zitaten im Durchschnitt);
- die Hälfte aller nicht-deutschen Zitierungen findet sich in einem einzigen Artikel, dessen Thema die Internationalisierung ist. Dieser Beitrag ist überhaupt ein Ausreißer, da andere österreichische Beiträge überhaupt nicht erwähnt werden und auch der Anteil der Selbstzitierung niedrig ist;
- ansonsten haben alle übrigen Beiträge den höchsten Wert an Verweisen auf andere österreichische Autoren, in drei Beiträgen sind Selbstzitierungen etwa ebenso häufig wie die Erwähnung österreichischer Kollegen, zwei Autoren machen besonders häufig Verweise auf deutschsprachige Autoren außerhalb Österreichs.

Eine qualitative Analyse der Zitierpraktiken ergibt zwei weitere Hinweise, die ein gewisses Alltagsverständnis unterstützen:

- Es gibt verhältnismäßig wenig gegenseitige Beachtung. Nur in drei der sieben Beiträge wird auf einen oder mehrere der anderen AutorInnen des Buches verwiesen;
- Es gibt keine österreichischen Werke, auf die von den Autoren einigermaßen einhellig hingewiesen wird. Wenn man bei dieser Betrachtung Selbstzitationen ausschließt, gibt es nur eine Publikation, auf die von zwei Autoren verwiesen wird (Hammer & Laske 1990). Läßt man Selbstzitationen zu, so kommen zwei weitere Werke hinzu, auf die von zwei Autoren verwiesen wird (Altrichter & Schratz 1992, Klug & Schratz 1988).

Insgesamt ist besonders auffallend, daß es so gut wie keinen Literaturverweis auf Werke von Autoren gibt, die die Hauptströmung der internationalen Hochschulforschung repräsentieren.

An dieser Stelle soll nicht weiter darüber spekuliert werden, was alles sich in den angeführten anekdotischen Beispielen ausdrückt, z.B. was heißt es, daß es keine Hinweise auf bestimmte Werke gibt: sind diese unbekannt? wenn sie bekannt sind, haben sie keinen Einfluß ausgeübt? Wie auch immer man diese Fragen beantwortet, man kommt zu keinen besonders gedeihlichen Schlußfolgerungen. Auf jeden Fall können diese kursorischen Hinweise und Beispiele darauf hinweisen, daß die Hochschulforschung in Österreich sehr unentwickelt ist. Das gilt sowohl für das vorhandene Wissen, als auch für die vorhandene personelle und organisatorische Infrastruktur.

In den folgenden Überlegungen versuchen wird nach Ansatzpunkten und Möglichkeiten der Weiterentwicklung gesucht. Resultat dieser Suche sollten einige Fragen sein, deren Behandlung und Beantwortung für die österreichische Hochschulforschung wichtig wäre.

Zunächst werden jedoch noch einige Überlegungen zur Einordnung in die internationale Diskussion angestellt. In einem Übersichtsreferat über die Entwicklung der europäischen Hochschulforschung hat Ulrich Teichler (1992) gezeigt, daß sich eine entwickelte Hochschulforschung eigentlich nur in den USA herausgebildet hat, und er führt dieses Phänomen auf den spezifischen institutionellen Kontext des Hochschulsystems zurück. Aufgrund der spezifischen Struktur hat sich eine Tradition und auch eine professionalisierte Gruppierung von stark anwendungsorientierter Forschung -- "institutional research" -- herausgebildet. Diese hat sich im Laufe der letzten Jahre mit den breiteren und stärker grundlagenorientierten Ansätzen der sozialwissenschaftlich orientierten international vergleichenden Hochschulforschung, für die sicherlich "The Higher Education System" von Burton Clark (1983) paradigmatische Bedeutung hat, verbunden. Teichler kritisiert die US-Tradition gerade auch wegen ihrer starken "Innen"-Orientierung, während die europäische Forschung gerade hier tendenziell eine Lücke aufweist. Hier liegt ein stärkerer Schwerpunkt auf Fragen und Untersuchungen auf dem Makro-Niveau der Systemsteuerung und der Außenbeziehungen. Der "interne" Aspekt wird noch am ehesten durch Forschungen im Bereich der Lehre abgedeckt. Das Stichwort "Hochschuldidaktik" weckt hier -- gerade auch wenn man die aktuellen und immer wieder aufflammenden "Schlagabtausche" in der österreichischen Öffentlichkeit diesbezüglich berücksichtigt -- entsprechend ambivalente Assoziationen. Dies gilt

wiederum speziell für den deutschsprachigen Bereich mit der starken Referenz auf die humboldtianische "Einheit von Lehre und Forschung".

Gegeben die eigentlich seit den siebziger Jahren schwelende Diskussion über verschiedenste Probleme im Bereich der Universitätsorganisation ist jedoch die Frage berechtigt, warum eigentlich die Universitäten selbst bei ihren eigenen Problemen so wenig auf ihre eigenen Instrumente und Methoden der Problemlösung -- darunter fällt sicherlich die Forschung und die Verwendung von Forschungsergebnissen -- zurückgegriffen haben. Höllinger & Steinbacher (1993) stellen diese Frage auch, neigen aber eher zu einer philosophisch-psychologischen Antwort in Richtung einer gewissen "Dialektik von Rationalität und Irrationalität". Wenn es -- wie es sich aus der Parsons'schen funktionalen Analyse ergibt -- die wesentliche gesellschaftliche Funktion der Universität ist, Treuhänder der Rationalität und des kognitiven Komplexes zu sein, und damit auch die tragende Kraft innovativer Prozesse, so müßte eigentlich zumindest die Fähigkeit der angemessenen "Selbstorganisation" von diesem gesellschaftlichen Subsystem erwartet werden können.

Ein Grund für die unterschiedliche Schwerpunktbildung in Europa gegenüber den USA und für die schwache oder Ausgeprägtheit der europäischen Forschung zu den internen Aspekten der Hochschulen liegt sicherlich darin, daß eben die Koordinations- und Steuerungsmechanismen in den meisten europäischen Systemen anders sind, als in den USA, indem den einzelnen Institutionen des Hochschulsystems ein sehr unterschiedlicher Stellenwert zukommt. In den zentralistisch regulierten Systemen, wird die unmittelbare Verantwortlichkeit auch für "institutionelle Forschung" eher bei der Zentralstelle angesiedelt sein.

Klaus Hüfner (1984) hat im Zusammenhang mit dem Aufbau eines entsprechenden Forschungsprogrammes diese Probleme für die (alte) BRD angesprochen und einen weiteren Faktor namhaft gemacht: Er hat darauf hingewiesen, daß Hochschulforschung, "... genauer Forschung über uns selbst - ein relativ weißes Feld auf der Landkarte sozialwissenschaftlicher Forschungsaktivitäten darstellt. Aktivitäten in diesem Bereich stoßen auf besondere Sensibilitäten" (ebda. S. 64). Dies mag nicht weiter verwundern, wenn man zur Kenntnis nimmt, daß ein derartiges Forschungsprogramm sich nicht auf die Analyse der "externen Funktionalität" des akademischen Systems beschränken kann, sondern auch seine "interne Rationalität" untersuchen muß. Dabei bildet die Entwicklung von Kennziffern, welche in der Lage sein sollen, "... Transparenz zu schaffen und Informationen über das zu sammeln, was an unseren Hochschulen geschieht..." (ebda. S. 72), eine wichtige Aufgabe. Es braucht nicht weiter betont zu werden, daß derartige Kennziffern, so sie ausreichend fundiert sind, eine wichtige Rolle im Prozeß der internen Verteilungsprozesse oder -kämpfe spielen können und es wird auch en passant bemerkt, daß es dabei nicht nur um "Querschnittswerte" geht, sondern "u.a. auch darum festzustellen, wie groß die Streuung und wie groß die Zahl derjenigen Kollegen ist, die überhaupt nichts tun..." (ebda. S. 72).

Hüfner schildert Probleme, mit denen er offenbar in seiner Forschungspraxis konfrontiert war, folgendermaßen: *"Plötzlich werden methodische und methodologische Ansprüche gegenüber den zugegebenermaßen unvollkommenen Werkzeugen gestellt, deren Schwächen bei empirisch-statistischer Forschung über Dritte, d.h. über andere außerhalb der Universität durchaus in Kauf genommen*

werden. Plötzlich werden methodische Bedenken vorgeschoben, obwohl eigentlich interessenpolitische Gründe zu nennen wären. Plötzlich versiegen Informationsquellen, wird Kooperationsbereitschaft aufgekündigt, weil eigene Interessen tangiert werden und weil man nicht a priori weiß, in welchem Maße und mit welchem Ergebnis die eigenen hochschulpolitischen Positionen in Frage gestellt werden" (ebda. S. 64 f).

Für Österreich beschreiben Richard Hammer und Stephan Laske (1990, 1992) die Situation mit ziemlich drastischen Worten und Beispielen, wobei sie ebenfalls davon ausgehen, daß pragmatisierte Beamte eben im Falle von unzureichenden Kontrollen und Sanktionen viele Möglichkeiten haben persönliche Interessen im Hochschulsystem zu verfolgen:

- Flucht aus der akademischen Selbstverwaltung
- Flucht aus der Lehre
- Maximierung von Prüfungsgebühren ohne adäquate Gegenleistung
- Nebeneinkünfte, die das Hochschullehrergehalt um ein Vielfaches übertreffen, ...

"Das Hochschulsystem wird so -- im wahrscheinlich gar nicht so seltenen Extremfall -- zum willfährigen Objekt privater Ausbeutung und das Verhalten seiner Mitglieder deren individueller Moral überantwortet. Besonders ärgerlich werden diese Fälle dann, wenn sie -- obwohl auch im Ministerium bekannt -- völlig folgenlos bleiben. Das Hochschulsystem scheint, im Widerspruch zu seinen eigenen Ansprüchen, durch ein hohes Maß an Tabuisierungsfähigkeit und systemischer Feigheit gekennzeichnet zu sein." (Laske & Hammer 1992, S:61)

Ansätze in Richtung auf eine intensivere Beschäftigung mit internen Fragen des Hochschulwesens gibt es in Österreich auf dem Hintergrund der Tradition und Sichtweise der "Hochschuldidaktik"⁶. Versuche, ein breiteres Forschungsprogramm in diesem Bereich aufzubauen, waren bisher jedoch nicht allzu erfolgreich. Ein Pilotprojekt zur Entwicklung eines Forschungsschwerpunktes des Forschungsförderungsfonds in diesem Bereich war zwar ein wichtiger Schritt in Richtung der Herausbildung einer einschlägigen ForscherInnengemeinschaft, letztlich sind aber die angestrebten Zielsetzungen nur zu einem sehr kleinen Teil erreicht worden.

Auf der anderen Seite wurde von seiten der Verwaltung teilweise versucht, Methoden des professionellen Managements auf betriebswirtschaftlichem Hintergrund zur Analyse der internen Probleme heranzuziehen. Die Ergebnisse dieser Versuche sind jedoch nur in sehr begrenztem Maße in die einschlägige wissenschaftliche Diskussion eingedrungen⁷ und haben da meist zu mehr oder weniger heftigen Kontroversen geführt.

Zusammenfassend können einige thesenartige Schlußfolgerungen aus den bisherigen Überlegungen festgehalten werden:

- Die österreichische Hochschulforschung ist schwach entwickelt;
- es können substantielle Hindernisse dafür namhaft gemacht werden, daß die Hochschulen und Universitäten aus sich selbst heraus ein derartiges

⁶ Vgl. die Ergebnisse aus dem Projekt "Vernetzung und Widerspruch" in Pellert et al. 1991

⁷ vgl. Kellermann, P. (1992) Objekt von Evaluation und Entwicklung: Universität Klagenfurt - Ein Fallbeispiel. in: Altrichter & Schratz 1992, S.182-196

- Forschungsprogramm nicht entwickelt haben und voraussichtlich auch nicht entwickeln werden;
- soweit Ansätze in dieser Richtung vorhanden sind, sind diese durch große Vereinzelung, durch Überlegungen auf sehr allgemeiner konzeptueller Ebene und durch schwache Einbindung in die einschlägige Forschungslandschaft gekennzeichnet;
- bisher war das Interesse der administrativen Zentralstellen an derartiger Forschung nicht allzu groß; auch wenn es deutliche Anzeichen dafür gibt, daß dieses steigend ist,⁸ stellt sich immer noch die Frage nach der Entwicklung der dafür erforderlichen Infrastruktur.

Reflexionen zum Workshop

Der IHS-Workshop hat zu einem Zeitpunkt stattgefunden, als wichtige Reformvorhaben im Bereich der österreichischen Hochschulpolitik -- Organisationsreform und Fachhochschulgesetz -- in einem ziemlich fortgeschrittenen Stadium waren. Er war dazu gedacht, einerseits den Kommunikationsprozeß in einer möglichst breiten, professionell einschlägigen Öffentlichkeit in Österreich voranzutreiben, und andererseits eine Verbindung zu wichtigen Entwicklungen in der internationalen Hochschullandschaft herzustellen.

Eigentlich war intendiert, anhand der Diskussion wesentlicher strategischer Fragen der Hochschulentwicklung in anderen Ländern eine Bestandaufnahme der wichtigsten Positionen zur Entwicklung des österreichischen Hochschulsystems zu erreichen und darüber hinaus vielleicht auch einige wichtige offene Fragen abzustecken, die Schwerpunkte eines sich entwickelnden Forschungsprogrammes der Hochschulforschung hätten werden können. Wenn man aus einem gewissen Abstand die Materialien und Aufzeichnungen reflektiert, so ist das bei weitem nicht erreicht worden.⁹

In einem zusammenfassenden Statement wurden für die Entwicklung der Hochschulforschung und der professionellen Auseinandersetzung um Fragen der Hochschulentwicklung die folgenden Aspekte betont, was dann gleich auf heftigste Kritik gestoßen ist:

- Es sei von einer ganzheitlichen Sicht auf das Gesamtsystem auszugehen;
- die Diskussion über die Ziele der Universitäten müsse vertieft werden;
- die Professionalität der Planung müsse erhöht werden;
- Evaluierung und Qualitätssicherung müßte entwickelt werden;
- bei der Reflexion auf unterschiedliche Hochschulmodelle sollte vor allem die Organisation von Rückkoppelungsprozessen beachtet werden.

Tatsächlich wurden im Verlauf der Diskussionen eigentlich prononcierte inhaltliche Positionen nicht deutlich. Man kann sagen, es spiegelte sich der skizzierte unentwickelte Stand der österreichischen Hochschulforschung. Vor allem wurden die möglichen Querverbindungen zu den Problemen, die in den Beiträgen aus den

⁸ vgl. Hochschulbericht 1993, z.B. das Kapitel über *Evaluation im Hochschulbereich*

⁹ Im folgenden wird mehrmals auf Zitate aus dem Mitschnitt der Veranstaltung verwiesen; um den exemplarischen Charakter der Stellungnahmen zu betonen, und in anonymisierter Form zitiert.

anderen Ländern behandelt wurden, nicht hinreichend herausgearbeitet. Ein Vertreter der Administration beklagte ziemlich eindringlich, daß in den Auseinandersetzungen um die Organisationsreform keine oder jedenfalls zu wenig konstruktive und fundierte Vorschläge vorgebracht wurden..."ich habe keinen Vorschlag bisher gehört. Diejenigen, die das (Konzept der Organisationsreform) ablehnen, lehnen das pauschal ab. Meistens auch im Unwissen darüber, was da drinnen steht".

Der Mangel an sozialwissenschaftlicher Fundierung und an systemvergleichenden Analysen wurde betont; es wurde auch heftig kritisiert, daß die Hochschulforschung eigentlich keine produktiven Beiträge zur Organisationsreform geleistet habe, und es wurde der interessenpolitische Aspekt sehr explizit hervorgehoben, die "immense, ...rational nicht erklärbare Beharrung ... bei denen, die in der Organisation sind". Auf diesem Hintergrund wäre unmittelbar von Rückkoppelung nicht viel Dynamik zu erwarten, zur Evaluierung gäbe es zwar viel an theoretischer und methodischer Auseinandersetzung, aber wenig praktisch Anwendbares: "Es gibt kaum irgendwelche Arbeiten, es will auch keiner darüber nachdenken, was die Kriterien sind, anhand derer man dann Evaluierungsergebnisse umsetzt."

Wichtige Aspekte, die die Beiträge aus den anderen Ländern in die Diskussion einbringen hätten können, sind die folgenden:

- Im niederländischen System wurden zum einen die anhaltenden Spannungen zwischen den beiden Hochschulsektoren sehr deutlich gemacht, das Streben des nicht-universitären Sektors zur Verschmelzung mit dem universitären Sektor und die Notwendigkeit einer Politik des "Containment" gegen dieses Streben. Zum anderen wurde in Grundzügen der Übergang von einem System der Steuerung und Qualitätssicherung nach dem traditionellen Muster (ex-ante Regulierung + akademische Oligarchie) zu einem Muster der ex-post Kontrolle in Kombination mit Autonomie der Institutionen skizziert. Der Kern dieses Überganges liegt in der Entwicklung eines Systems der Evaluierung, wobei interne und externe Instanzen zusammenspielen.
- Für das deutsche System wurde ein Resümee der Strukturdebatten der letzten Jahrzehnte und der Entwicklung der Fachhochschulen gezogen, wobei zwei schwer faßbare Widersprüchlichkeiten hervorgehoben wurden: Während die Strukturdebatten stark durch die Absicht der Förderung von Vielfalt und Wettbewerb gekennzeichnet sind, zeichnet sich das Universitätssystem durch die Beharrung von Forschungsorientierung und Homogenität aus. Es wird sogar eine Dynamik angedeutet, derzufolge Versuche der Diversifizierung Reaktionen verstärkter Homogenisierung hervorrufen. Was die Entwicklung der Fachhochschulen betrifft, so werden diese als vergleichsweise erfolgreicher Typus von nichtuniversitären Studien dargestellt, wobei sie weder besonders innovativ in ihrem Konzept seien, noch sich der Arbeitsmarkterfolg ihrer Absolventen deutlich nachweisen ließe. Auch wird hervorgehoben, daß der spezifische Typus der Fachhochschulen keineswegs typisch für den internationalen Trend in diesem Bereich sei, und daß trotz des Erfolges dieser Institution Fragen und Diskussionen um ihre Identität und Überlegungen über größere strukturelle Veränderungen im Hochschulsystem nicht verstummen.
- Für das Vereinigte Königreich wurde die Entwicklung der Hochschulpolitik als Reaktion auf die Ablösung des traditionellen Elite-Systems durch ein System

der "mass higher education" beschrieben. Dabei wurde vor allem der Aspekt der Herausbildung von neuen Schichtungen -- und eventuell auch Segmentierungen -- im neuen "unified System" betont, die durch ein System der getrennten Berücksichtigung und Finanzierung von Lehre und Forschung voraussichtlich ausgelöst werden.

Es ist offensichtlich, daß alle diese Fragen in einem engen Zusammenhang zu Themen stehen, die auch die österreichische Entwicklung prägen. Was man aber aus Erfahrungen in anderen Ländern ableiten oder lernen kann, darüber wurde nur sehr allgemein gesprochen. Die Positionen waren durchaus kontrovers. Auf der einen Seite wurde die "idiosynkratische" nationale Entwicklung betont. Obwohl man im internationalen Vergleich "Modelle" von Hochschulsystemen -- mehr oder weniger stilisiert -- identifizieren kann, gehe doch jedes Land seine eigene Entwicklung, war die eine These. Auf der anderen Seite wurde betont, daß in der österreichischen Diskussion die Hervorhebung der Einzigartigkeit häufig als Immunisierungsstrategie gegen Veränderungen angewandt werde, und daß es doch möglich sei, gewisse allgemeine funktionale Maximen aus dem Fundus der vergleichenden Analyse abzuleiten: "Es ist in Europa und quer durch die Welt bekannt, welche Instrumente, welche Grundsätze eine relative optimale Aufgabenerfüllung an einer Universität sicherstellen". Als Beispiele wurden angeführt Pufferorganisationen, Management und adäquate Führungsstrukturen in Analogie zur Unternehmensführung (Trennung von Geschäftsführung und Aufsichtsorgan, Delegation von Verantwortung, Mitsprache, corporate identity, Einlösbarkeit von Verantwortung auf der Basis von Evaluationskriterien,...), etc.

Einige kontroverse Punkte wurden deutlich:

- *Fragen der Auseinandersetzung mit den Zielen der Universität und des Hochschulwesens.* Es wurde kritisiert, daß die Debatten um die Reform des Hochschulwesens die Frage der Zielsetzungen der Universität zu wenig ausdrücklich, grundsätzlich und offen berücksichtigen würden, bzw. daß implizit die Entwicklung der politischen Bestrebungen zu sehr von begrenzten wirtschaftlichen Zielsetzungen und einer betriebswirtschaftlichen Perspektive geprägt wären.
- *Hinsichtlich der Organisationsreform wurde der Reformbedarf grundsätzlich angezweifelt.* Vielmehr sei man nach den langjährigen Praktiken des Widerstandes gegen das "alten UOG" nun an einem Punkt angelangt, wo endlich die Voraussetzungen für die Verwirklichung des fortschrittlichen Geistes dieses Gesetzeswerkes gegeben seien.
- *Holistische vs. pragmatische Herangehensweise an die Analyse und Diskussion der Probleme des österreichischen Hochschulwesens.* Gegenüber dem Ansatz, die Entwicklung der Hochschulpolitik in ihrer Gesamtheit zu diskutieren, also organisatorische und inhaltliche Aspekte wie auch die verschiedenen institutionellen Bestandteile (Universitäten und Fachhochschulen) als Aspekte und Bestandteile eines Gesamtsystems zu betrachten, wurde ins Treffen geführt, daß dies eine traditionell "akademische" Vorgangsweise sei, die die politische Notwendigkeit der pragmatischen Trennung der verschiedenen Aspekte nicht berücksichtigen würde.

Diese kontroversiellen Punkte haben gemeinsam, daß sie auf einem relativ hohen Abstraktionsniveau liegen.

Zukunftsweisend und konkret wurde einhellig vor allem ein Aspekt betont: "*Die Reform beginnt am Tag nach dem Gesetz*", so hat es ein Teilnehmer auf den Punkt gebracht. Es sei der Prozeß der Implementation zu beachten, Rückkoppelungsmechanismen müßten aufgebaut werden, Organisationsentwicklung sei erforderlich. Gleichzeitig wurden jedoch -- zumindest zwischen den Zeilen -- bedeutende Hindernisse gerade auf dieser Dimension sichtbar: Aus den Argumentationen kann man viele Ungereimtheiten und Widersprüchlichkeiten herauslesen, die sich vielleicht sogar zu einem Bild von einem "*Teufelskreis*" -- oder von mehreren sich überlagernden Teufelskreisen -- verdichten lassen.

1. Es gibt die Kritik an den Grundstrukturen des österreichischen Universitätssystems, daß sich trotz und innerhalb der dichten Regelungsstruktur oligarchische Machtpositionen und Interessen sehr gut durchsetzen können. Die Reform erwartet eine Qualitäts- und Effizienzsteigerung von einer Verstärkung der *top-down*-Prozesse und -Strukturen. Es ist nur allzu naheliegend, anzunehmen, daß damit die Möglichkeiten und Durchgriffsrechte gerade jener "Oligarchen" gesteigert werden, die bereits gegenwärtig Machtpositionen besetzen und das System wesentlich beeinflussen und kontrollieren. Wenn man davon ausgeht, daß es in diesen Strukturen bisher nicht gelungen ist, eine entsprechende Qualität und Effizienz herzustellen, warum sollte es durch eine Stärkung der *top-down*-Prozesse gelingen?
2. Die Reform wurde bzw. wird gegen den Widerstand von breiten Kreisen des universitären Mittelbaues durchgeführt. Dieser Gruppe kann von ihrer Position her an sich eine wichtige Stellung zugeschrieben werden, wenn es um Reformpotentiale geht. Insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung von erforderlichen komplementären *bottom-up*-Prozessen dürfte eine aktive Beteiligung dieser Gruppe sehr wichtig sein. Es ist die Frage zu stellen, inwieweit im Zusammenhang mit den Konflikten im Zuge der Reform auf dem Hintergrund bestimmter interessenspolitischer Maßnahmen der Vergangenheit -- etwa dem Umgang mit der Lehrverpflichtung bzw. den Lehraufträgen, oder den Veränderungen der dienstrechtlichen Stellung dieser Gruppe, die zu einer ziemlich klaren Trennung von *insidern* und *outsidern* (d.h. einer Quasi-Pragmatisierung auf Basis von Seniorität und einer Verschärfung der Kriterien für Neueintretende) geführt hat -- eine wichtige potentielle TrägerInnengruppe für Reformmaßnahmen bis zu einem gewissen Grad verlorengegangen ist.
3. Wenn es richtig ist, daß "die Reform am Tag nach dem Gesetz" beginnt, so stellt sich die Frage, inwieweit günstige Voraussetzungen für diesen Prozeß gegeben sind. Wenn man sich ein Bild der Geschichte der Implementation des alten UOG -- die zweifellos noch nicht geschrieben ist¹⁰ -- zu machen versucht, so scheint für die österreichische Situation daraus ein Dilemma sichtbar zu werden, das man -- salopp formuliert -- folgendermaßen umschreiben könnte:
 -- Die Vorgänge rund um das *Zustandekommen* des "alten" UOG legen den Schluß nahe, daß man *mit* den Hochschulen keine Reform machen kann,

¹⁰ Josef Melchior (1993, S.144-151) hat eine instruktive zusammenfassende Darstellung vorgenommen.

-- die Vorgänge im Zuge der *Implementation* legen den Schluß nahe, daß man *gegen* die Hochschulen erst recht keine Reform machen kann.¹¹

Es fragt sich, was für die gegenwärtige Reform daraus gelernt wurde.

4. Als notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Implementation der Reformmaßnahmen wird von verschiedenen Seiten die Entwicklung von innovativen *bottom-up*-Prozessen und -Mechanismen gesehen. Auf die Frage, wie diese Prozesse sich entwickeln sollen, gibt es jedoch keine befriedigenden Antworten. Eher handelt es sich um Appelle, oder es werden Freiräume und finanzielle Mittel für innovative Aktivitäten auf Versuchsbasis gefordert.

Diese Skizze wirft viele Fragen auf, die sich im Zuge systematischer Beschäftigung mit dieser Thematik zumindest auf eine fundiertere Diskussionsbasis stellen ließen. Wichtige Ansatzpunkte könnten sich ergeben, indem eine Bewegung des "*institutional research*" in den Institutionen des Hochschulsystems selbst gefördert, oder zumindest ermutigt werden könnte und indem auf dem Wege einer internationalen Einbindung dieser Aktivitäten auch entsprechende Lernprozesse in Gang kommen könnten. Darüber hinaus wäre ein institutioneller Kristallisationspunkt erforderlich, der eine derartige systematische Beschäftigung mit den Themen der Hochschulforschung auf Dauer stellen könnte. Dabei reicht sicher weder die bloße Errichtung einer Institution, noch die Ausschüttung von Mitteln. Ein erster Schritt wäre eine Bestandsaufnahme dessen, was vorhanden ist und der erfolgsversprechenden Ansätze.¹²

Bruchstücke einer Agenda für die österreichische Hochschulforschung

Im folgenden werden abschließend auf der inhaltlichen Ebene einige sehr allgemeine Ansatzpunkte skizziert, die für die österreichische Hochschulforschung vielleicht wichtig sein könnten. Dabei soll die Einbindung in das *invisible college* der internationalen Hochschulforschung im Zentrum der Überlegungen stehen.

Es wurde im ersten Abschnitt anhand von Beispielen gezeigt, daß die in Österreich vorhandenen Beiträge zur Hochschulforschung vielfach isoliert voneinander wie auch vom internationalen *main-stream*-Forschungsprogramm erarbeitet werden. Dabei ist, wie man aus den Ausführungen von Ulrich Teichler (1992) schließen kann, Österreich jedoch nicht unbedingt eine Ausnahme. Das Einklinken in die internationale Forschungstradition zu fordern ist zweifellos trivial. Daher sollen im folgenden einige weitere Argumente zur Vertiefung gebracht werden. Ein wichtiger Aspekt ist die Dominanz der US-amerikanischen Hochschulforschung. Unter den Gefahren, die Teichler für die weitere Entwicklung der europäischen Hochschulforschung sieht, betont er u.a. auch jene eines zirkulären missionarischen Eifers für den Import der institutionellen Strukturen des US-Hochschulsystems. Seit dem Ende der 80er Jahre sieht er eine neue Phase der

¹¹ Zur Akzeptanz und auch zur Wirksamkeit des alten UOG gibt es sehr widersprüchliche Einschätzungen: In der Öffentlichkeit dominiert sicherlich ein Bild von schwerwiegenden Problemen, im Gegensatz dazu hat z.B. Gerlich (1993, Kap.4) die Ergebnisse einer Implementationsstudie vorgelegt, die eigentlich ein sehr zustimmendes Bild zeichnen.

¹² Zur Nutzbarmachung der Ergebnisse bisheriger Wissenschaftsforschung im Bereich der österreichischen Sozialwissenschaften vgl. Müller et al. 1993

internationalen Hochschulforschung sich entwickeln, die in der politischen Entwicklung in Richtung eines flexibleren und autonomeren "Managements" der Institutionen begründet ist. Wichtige Schwerpunkte sind:

- Interesse an systematischer Information über viele einzelne Aspekte des Hochschulwesens;
- Effizienzgesichtspunkte;
- Suche nach Indikatoren und Möglichkeiten der Evaluation.

Vor allem auch ein steigendes Interesse in den Institutionen des Hochschulsystems selbst an dieser Forschung wird als ein wichtiger Aspekt dieser neuen Entwicklung hervorgehoben.

Es können die folgenden spezifischeren Aspekte angeführt werden, an denen eine vertiefte Referenz an der internationalen Hochschulforschung fruchtbar sein könnte:

1. *Analyse der grundlegenden organisatorischen Strukturen und Funktionsmechanismen des österreichischen Hochschulwesens.* Vor allem im Gefolge des paradigmatischen Werkes von Burton Clark über das "Higher Education System" hat sich ein differenzierter begrifflicher Apparat für diese Analyse entwickelt, Eine Anwendung auf Österreich steht noch aus.¹³ Wie fügt sich etwa das österreichische System in das bekannte Clark'sche Dreieck der idealtypischen Koordinationsregimes *Bürokratie, Markt, Oligarchie*? Die Beantwortung dieser Frage in wissenschaftlich akzeptabler Form würde eingehende Analysen sowohl der Organisationsstrukturen und Regelungsmechanismen als auch der Positionierung und des Kräftespieles der involvierten hochschulinternen und hochschulexternen Gruppierungen erfordern, wie sie derzeit nicht verfügbar sind. Von den Ergebnissen dieser Analysen könnten Erwartungen über Wirkungen von Eingriffen und Reformmaßnahmen in das System abgeleitet werden, die das gegenwärtig dominierende *Alltagsverständnis* der hochschulpolitischen PraktikerInnen transzendieren würden -- und wenn sich dadurch vielleicht auch keine spektakulär neuen Thesen ergeben würden sondern sich nur die Art und Weise transzendieren würde, in der Argumente ernstgenommen und beantwortet werden müßten, so wäre dies eine wichtige Bereicherung der Auseinandersetzung.

Der wahrscheinlich wichtigste Aspekt, der auf dieser Ebene der Analyse berührt wird, ist die bereits angesprochene Frage nach dem Gewicht der verschiedenen Gruppen von AkteurInnen im System, m.a.W. der bestehenden Interessens-, Macht- und Einflußstrukturen: Inwiefern läßt sich eine Veränderung herbeiführen, indem man die Macht der bereits Mächtigen stärkt?

Diese bestehenden Interessens-, Macht- und Einflußstrukturen stehen in einem engen Zusammenhang mit der Frage nach der möglichen oder zu erwartenden Wirksamkeit von Außeneinflüssen auf die Universitäten sowie nach den Kanälen, über die diese Einflüsse sich überhaupt in einer produktiven Weise durchsetzen können. Im Zentrum steht dabei das Konzept von Markt und Wettbewerb, das bei der Analyse des US-amerikanischen Hochschulsystems wichtige Bedeutung hat. Dezentralisierung bringt nicht automatisch produktiven Wettbewerb mit sich. Was

¹³ vgl. Kapitel *B4 Organisation* in BMWF o.J.; vgl. den Versuch einer Anwendung auf die Niederlande von Rob Beuse 1991.

wären die Bedingungen für die Etablierung von Wettbewerbsmechanismen, die wünschenswerte Resultate erwarten lassen?

In diesem Zusammenhang spricht einiges dafür, daß in der österreichischen hochschulpolitischen Diskussion gerade zu diesem Aspekt der Außeneinflüsse und der Etablierung von Marktmechanismen ein spezifisches verkürztes Verständnis vorherrscht, das der Problematik nicht gerecht wird: Höllinger & Steinbacher (1993, S.41f.) erörtern unter dem Titel "Verhältnis zur nichtuniversitären Realität" die Problematik von mangelhaften Feed-back-mechanismen. Dabei unterscheiden sie zwischen Märkten, auf denen die "Produkte" "gehandelt" werden (Akademikerarbeitsmarkt, Markt für den wissenschaftlichen Nachwuchs, Forschungsmarkt) und inneruniversitären Feedback-mechanismen (studentische Mitbestimmung und kollegiale Anerkennung). Die These ist, daß die Universitäten "*nicht oder nur sehr lose*" an die genannten Märkte angekoppelt seien und daher "*...in einem weitgehend feedback-losen Raum ... agieren ...*", wobei die inneruniversitären Feedback-Systeme -- darunter auch die "*kollegiale Anerkennung in der Wissenschaftergemeinde*" -- für die außeruniversitären Marktmechanismen "*...kein vollwertiger Ersatz sein ... können*". Diese mehr oder weniger en passant getroffene Aussage ist insofern folgenscher, als damit einer der für das US-Hochschulsystem als essentiell angesehenen Märkte schlicht und einfach eliminiert wird: Der Markt der Institutionen, auf dem die einzelnen institutionellen Einheiten des Hochschulsystems um *Reputation* konkurrieren. Das ist aber nicht anderes als die von Höllinger & Steinbacher (a.a.O.) als nicht vollwertigen Ersatz für Marktmechanismen eingestufte kollegiale Anerkennung.

2. *Institutionalisierung des Verhältnisses von Forschung und Lehre.* In dieser Deutung der Feedback-mechanismen äußert sich ein Grundproblem der österreichischen Hochschulpolitik. Dieses soll hier eher als Frage denn als These formuliert werden: Trotz der Beteuerungen zur "*Einheit von Forschung und Lehre*" ist diese Einheit -- wie immer sie auch in der alltäglichen Praxis und in den Köpfen der AkteurlInnen verankert sein mag -- in der Hochschulpolitik in zweifacher Weise gebrochen: Erstens haben sich zwei getrennte Politiksysteme herausgebildet, die voneinander ziemlich weitgehend abgekoppelt sind, zweitens ist "Hochschulpolitik" etwa seit 1970 vor allem Bildungspolitik, die politische Beachtung der Universitäten erfolgt nicht als Institutionen der Forschung und Lehre sondern als Bildungsinstitutionen. Damit ist jedoch die Kernfunktion der Universitäten im Bewußtsein der politischen AkteurlInnen, vielleicht auch im Bewußtsein der universitären AkteurlInnen in den Hintergrund getreten. Daran anschließend kann man zunächst die Frage formulieren, ob dies der Fall ist. Wenn man dieses Phänomen -- die de facto Trennung von Forschung und Lehre und das Übergewicht der Lehre -- das bezogen auf die Entwicklung in der BRD von Jürgen Klüver (1983) sehr deutlich aufgestellt wurde, zunächst zumindest auf der Ebene der politischen Mechanismen als gegeben nimmt, so können als radikalisierte Fragen an die Entwicklung seit 1970 die folgenden gestellt werden: War diese Entwicklung eine *unintendierte Nebenwirkung* der Politik der Chancengleichheit, oder war -- zumindest in der Anfangsphase der sozialdemokratischen Hochschulpolitik -- eine tatsächliche institutionelle Trennung der beiden Funktionen -- etwa ähnlich dem französischen Modell ins Auge gefaßt? Im zweiten Fall wäre die Forschungspolitik dahingehend zu untersuchen, inwiefern hier zwar zunächst mit dem Aufbau einer

institutionellen Struktur Schritte gesetzt wurden, die dann jedoch eher nicht die nötige weitere Dynamik gefunden haben. Der Hochschulpolitik wäre nach dieser Deutung sozusagen das zweite Bein eingebrochen.

Man könnte eine Reihe von Indizien zusammenstellen, die eine derartige Deutung der Entwicklung unterstützen, insbesondere die schwache Betonung aller Aspekte, die mit Forschung zu tun haben, im Zusammenhang mit der Hochschulpolitik. Nicht zuletzt die Behandlung dieser Problematik im Zuge der Organisationsreform, wo eine verstärkte institutionelle Fassung der Forschungsfunktion intendiert war, die jedoch im Lauf der Auseinandersetzungen wieder verlorengegangen ist, kann hier angeführt werden. Ebenso das implizite Herabspielen der Bedeutung dieses Aspektes bei Höllinger & Steinbacher. Schließlich kann man auch an der Auseinandersetzung von Gerlich (1993) mit der Frage nach der Zeitgemäßheit der Humboldt'schen Universitätskonzeption implizit sehen, daß die Frage nach dem Verhältnis von Forschung und Lehre eigentlich noch in einem sehr abstrakten und prinzipiellen Bezugssystem diskutiert wird, die verschiedene viel radikalere Betrachtungsweisen der zeitgenössischen Diskussion (noch) nicht einbezieht.

Im Anschluß an diese Fragestellungen kann man einen weiteren breiteren Problemkomplex anführen, der sehr enge Berührungspunkte damit hat, nämlich das vorhandene Grundmuster der Professionalität, das im Hochschulsystem institutionalisiert ist.

3. *Die "Professionalität" der Akademiker.* Begriffe wie *Professionen* und *Professionalisierung* haben in der amerikanischen Soziologie der späten 50er und frühen 60er Jahre eine gewisse Hochblüte erlebt und sind in bezug auf die Universität vor allem von Talcott Parsons -- der sein Werk über "Die amerikanische Universität" erst am Anfang der 70er Jahre veröffentlicht hat -- in sehr emphatischer Weise verwendet worden. Etwas überhöht formuliert, wurde die professionelle Organisation, die essentiell im Hochschulsystem verwirklicht sei, im Anschluß an bestimmte Traditionen der klassischen Soziologie geradezu als paradigmatische Organisationsform einer liberalen demokratischen Gesellschaft angesehen.¹⁴

Im Gegensatz dazu ist dieser Begriff in der deutschsprachigen Soziologie nicht mit dieser positiven Emphase aufgenommen worden, sondern es hat sehr rasch die kritische Seite überwogen (die es selbstverständlich auch im angelsächsischen Raum ebenfalls gab und gibt): Professionelle Organisation als Mittel der Privilegierung und Machterhaltung elitärer gesellschaftlicher Sondergruppen. Während jedoch als Kontrollmechanismus der eigennützigen Seite des Professionalismus in den USA vielfältige Formen des Marktes angesehen werden, dominiert v.a. in der deutschsprachigen Diskussion die Vorstellung der öffentlichen Kontrolle. In Österreich scheint dieser Aspekt besonders deutlich ausgeprägt zu sein: *Verstaatlichung bzw. Verbeamtung des professionellen Segmentes*. Von der Organisation in Form von Kammern bis zur selbstverständlichen Pragmatisierung reichen die Erscheinungsformen dieses Phänomens. Wesentliche Berufsgruppen, um nicht zu sagen, gesellschaftliche Teilbereiche, die mit dem Hochschulsystem engstens verbunden sind (Gesundheitswesen, Rechtssystem, technische Planung, Wirtschaftsberatung, etc.) sind nach diesem Muster organisiert.

¹⁴ Mit anderer Akzentsetzung wurden eingehende Analysen der akademischen Profession im Anschluß an Tony Becher (1989) wiederaufgenommen.

Diese Ausprägungen wären in ihren Wirkungen auf die Handlungsweisen und Organisationsformen im Hochschulsystem selbst näher zu untersuchen. Eine allgemeinere Frage wäre hier in den Mittelpunkt zu stellen: Wenn, wie man postulieren kann, das Universitäts- und Wissenschaftssystem eine oder vielleicht sogar *die* zentrale Institution gesellschaftlicher Rationalität, Innovation und Entwicklung darstellt, warum ist diese Institution nicht in der Lage, ihre eigene institutionelle Basis entsprechend zu organisieren? Fast zwei Jahrzehnte war das UOG 1975 in Kraft, die Kritik an bestimmten Aspekten, die heute vielfach auch von Personen geteilt wird, die an der Entwicklung beteiligt waren, ist bis zuletzt nie abgerissen -- jedoch haben Vorschläge aus dem System selbst der Problemlösung die politische Arena nicht oder erst sehr spät erreicht. Erst als eben nach Jahrzehnten der Kritik und des Widerstandes das Reformkonzept vorgelegt wurde, wurden die vielen Vorteile des Bestehenden hervorgehoben. Diese Darstellung kann sicherlich als rhetorische Wendung oder als "Folklore" gesehen werden, aber die gestellte Frage bleibt als ernsthafte Frage zu stellen. Höllinger & Steinbacher (1993, S.44f) werfen diese Frage etwas weniger allgemein formuliert unter dem Titel "Organisationskultur - Organisationsunkultur" auf, sie beantworten sie jedoch unter Rückgriff auf psychologische und sozialisatorische Mechanismen.

Hier wird darüberhinaus eher der Ansatz vertreten, daß das Wechselspiel von Marktmechanismen und professionellen Praktiken und Organisationsformen einer näheren Betrachtung auch auf der institutionellen Ebene unterzogen werden muß. Eine vergleichende Analyse professioneller Strukturen könnte hier eventuell weiterhelfen. Im Hintergrund steht die These, daß Außensteuerung und erweiterte Marktmechanismen wirkungslos bleiben, wenn die Mechanismen und Praktiken der professionellen Organisation nicht überprüft und weiterentwickelt werden. Die Frage ist dann so zu stellen, inwieweit die Gesellschaft quasi im Ausgleich zur Gewährung der Privilegien professioneller Organisation und Selbststeuerung in bestimmten Teilbereichen von diesen professionellen Gruppierungen auch verlangen kann, daß die jeweilige Profession auch die Verantwortung für die adäquate Aufgabenerfüllung in ihrem Funktionsbereich übernimmt, und zwar nicht nur auf individueller Ebene sondern auch auf aggregierter Ebene.

Diese These könnte man in der Richtung weiterentwickeln, daß professionelle Organisation unterschiedlich funktioniert, wenn sie in unterschiedliche größere institutionelle Zusammenhänge von nationalen politischen und organisatorischen Kulturen eingebettet ist. Im Kontext der politischen Kultur des ausgeprägten Korporatismus in Österreich und der entsprechenden institutionellen Gestaltung gesellschaftlicher Koordinationsmechanismen, die auf den politisch organisierten Interessen vor allem der beiden großen Arbeitsmarktparteien aufbaut, ist wenig Platz für professionelle Organisation und Kultur. Es wäre der Frage nachzugehen, inwieweit die angesprochene Verstaatlichung und Verbeamtung der Professionen zu Strukturen und Praktiken geführt hat, die auch einen Transfer von Verantwortung von der professionellen Selbstverwaltung in Richtung der staatlichen Institutionen geführt hat, so daß sich die Selbstverwaltung nur noch auf die Verwaltung der Sonderinteressen der jeweiligen Profession bezieht. Wenn man diesen Gedanken weitertreibt, so könnte dadurch sogar eine Rückwirkung auf die Formulierung der professionellen Politik insofern eintreten, daß die Vorschläge, die sich auf die Gestaltung des Berufsfeldes beziehen, als Vehikel der professionellen Sonderinteressen auf individueller Ebene formuliert werden. Wenn das der Fall ist, so hebt sich jedoch die eigentliche Begründung für professionelle

Organisation auf, die ja darin besteht, daß die jeweilige Profession den ihr überantworteten Bereich besser organisieren und abdecken kann, als dies äußere Kräfte vermögen würden.

Einen gewissen Prüfstein für die Schwäche professioneller Organisation in Österreich kann man wiederum in Form von *anecdotal evidence* in den Debatten um die Errichtung des Fachhochschulrates und seine Zusammensetzung sehen. Diese Institution war als "professionelles Gremium" geplant, das seine Entscheidungen nach professionellen Kriterien treffen und auch entsprechend zusammengesetzt sein sollte. Zwei Argumente wurden in Diskussionen um diese Konzeption fast immer vorgebracht:

- Im "österreichischen Kontext" sei ein derartiges Konzept von vorneherein nicht realistisch, da sich die organisierten Interessen der Sozialpartnerschaft und die informellen Beziehungsgeflechte durchsetzen würden.
- Die professionellen VertreterInnen im Fachhochschulrat würden de facto die akademischen Sonderinteressen der Universitätsangehörigen vertreten, so daß eine eigenständige Entwicklung dieses Sektors dadurch nicht zu erwarten sei.

Inwieweit sich diese Vorhersagen erfüllen oder nicht erfüllen werden, können entsprechende Analysen zeigen.

Die skizzierten Fragestellungen bezüglich der Professionalität der österreichischen Akademiker weisen auch in aktuelle Fragen der neueren Organisationstheorie. Es ist weithin üblich geworden, die Lösung von Organisationsproblemen, die mit professioneller Selbstsucht zu tun haben, durch die Implementation oder Simulation von Marktmechanismen und Wettbewerbsstrukturen zu erwarten. Als Organisationsmodell für die Institutionen wird häufig der Organisationstyp von kommerziellen, am Markt operierenden Unternehmen herangezogen.¹⁵ Wenn man jedoch neuere Analysen zur Entwicklung von Unternehmensstrukturen heranzieht, so kann man weiter fragen, inwieweit das traditionelle Bild von am Markt operierenden Unternehmen nach dem Modell der traditionellen Organisationstheorie als hierarchische Organisation auf der Grundlage effizienter Zweck-Mittel-Relationen als Unternehmensmodell der Zukunft überhaupt noch tragfähig ist.¹⁶

Die angesprochenen Aspekte verstehen sich selbstverständlich nicht ausschließlich, sondern es wird nur davon ausgegangen, daß diese Gesichtspunkte für das Verständnis des österreichischen Hochschulsystems besonders wichtig und auch besonders wenig untersucht sind. Es sollten also lediglich bestimmte Prioritäten vorgeschlagen werden. Ein weiterer wichtiger Bereich, der beispielsweise zu nennen wäre, ist der sich gegenwärtig auch in Österreich rasch entwickelnde Zweig der Evaluationsforschung.

¹⁵ Im Extremfall wird dann von einem "Großkonzern Wissenschaft-Österreich" gesprochen, so ein Debattenredner aus dem Bereich der Wirtschaft in Peterlik & Waldhäusl 1991, S.239

¹⁶ Zum Beispiel deuten Analysen von Walter W. Powell zur Entwicklung von Unternehmensstrukturen im Bereich der Biotechnologie auf die Herausbildung von Organisationsstrukturen hin, die stark von den Arbeitsstrukturen und Organisationsformen im Bereich der Forschung geprägt sind und eher die Form eines Konglomerats von Projekten und Arbeitsgruppen haben als die Form einer hierarchischen Organisation.

Literatur

- Altrichter, H. & M. Schratz, Hg. (1992) *Qualität von Universitäten. Evaluation: Impulse für Innovation?* Innsbruck: Österreichischer Studien Verlag
- Becher, T. (1989) *Academic Tribes and Territories - intellectual enquiry and the cultures of disciplines.* Milton Keynes: Open University Press
- Beuse, R. (1991) Clark's Triangle. A survey of the American profession as a role-model for future development of higher education in the Netherlands. In: EAIR, Hg. *Managing the Higher Education Environment. Proceedings of the 13th International Forum.* Edinburgh. S.617-652
- BMWF, Hg. (o.J. [1993]) *Das österreichische Bildungssystem in Veränderung. Bericht an die OECD über die geplante Diversifikation des Postsekundarsektors.* Wien: Manz
- BMWF, Hg. (1985) *Berufliche Situation und soziale Stellung von Akademikern. Ergebnisse aus der Auftragsforschung des BMWF.* Wien
- Clark, B.R. (1983) *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective.* Berkeley: UCP
- Forster, R. & R.Richter, Hg. (1993) *Uni im Aufbruch? Sozialwissenschaftliche Beiträge zur Diskussion um die Universitätsreform.* Wien: Passagen
- Gerlich, P. (1993) *Hochschule und Effizienz. Anstöße zur universitären Selbstreflexion.* Wien: Passagen Verlag
- Hammer R.M. & St.Laske (1990) *Notwendigkeiten, Möglichkeiten und Grenzen hochschuleigener Planung. Bericht der Gruppe Hochschuleigene Planung im Auftrag des BMWF,* Innsbruck: Mimeo.
- Hartmann, F. Hg. (1993) *Standort und Perspektiven der außeruniversitären Sozialforschung.* Wien
- Höllinger, S. & W.Steinbacher (1993) *Universitätsorganisation: Selbstläufigkeit, Planlosigkeit und Veränderungschancen.* In: Forster & Richter, S.31-52
- Hüfner, K. (1984) *Der Forschungsansatz des Forschungsprojektschwerpunktes - Positionsbestimmung.* In: FU-Berlin, *Forschungsschwerpunkt "Ökonomische Theorie der Hochschule",* Hg. *Symposion: Hochschule im Spannungsfeld von externer Funktionalität und interner Rationalität, Arbeitsheft 3.* Berlin, S.64-75
- Kellermann, P. (1992) *Objekt von Evaluation und Entwicklung: Universität Klagenfurt - Ein Fallbeispiel.* In: Altrichter & Schratz 1992, S.182-196
- Klug, F. & M.Schratz, Hg. (1988) *Hochschulunterricht unter der Lupe. Projekte und Fallstudien aus der Werkstätte forschenden Lehrens an der Universität Innsbruck.* Innsbruck: Forschungsbericht
- Klüver, J. (1983) *Universität und Wissenschaftssystem. Die Entstehung einer Institution durch gesellschaftliche Differenzierung.* Frankfurt/New York: Campus
- Laske, St. & R.M.Hammer (1992) *Skizzen zur Autonomiefähigkeit der Universität - Eine eher skeptische Nabelschau.* In: Altrichter & Schratz 1992
- Lassnigg, L. (1991) *Längerfristige Entwicklungstendenzen der Akademikerbeschäftigung: Befunde - Probleme - Perspektiven.* Wien: Forschungsbericht des IHS
- Mc-Daniel, O.C. (1992), *The Direction of Higher Education. Short report of a DELPHI study.* Forschungsbericht. o.O. (Ministry of Education and Science in the Netherlands & EC)

- Melchior, J. (1993) Zur sozialen Pathogenese der österreichischen Hochschulreform. Baden-Baden: Nomos
- Müller, K.H. et al. (1993) Wissenschaft als System. Von der black box zum black hole - und retour ... ? Forschungsbericht No.332. Wien: IHS
- Pellert, A., Hg. (1991), Vernetzung und Widerspruch. Zur Neuorganisation von Wissenschaft. München: Profil
- Peterlik M. & W.Waldhäusl, Hg. (1991) Universitätsreform. Ziele, Prioritäten und Vorschläge. Eine Dokumentation des Österreichischen Wissenschaftstages. Wien: Österreichische Forschungsgemeinschaft
- Teichler, U. (1992) Research on Higher Education in Europe: Some Aspects of Recent Developments. In: E.Frackmann & P.Maassen, Hg. Towards Excellence in European Higher Education in the 90's. Utrecht: Lemma
- Titscher, St. & Ch.Brünner (1991), Planung und Re-formation der Universität. Wien: Böhlau

Strukturentwicklung des Hochschulsystems in der Bundesrepublik Deutschland

Ulrich Teichler

1. Einleitung

Eine Beobachtung der Entwicklung des Hochschulwesens in der Bundesrepublik Deutschland gehört in Österreich dazu, wenn es um Reformen des österreichischen Hochschulwesens geht. Insofern haben es deutsche Referenten, die in Österreich etwas zum deutschen Hochschulwesen sagen sollen, besonders schwer. Sie können kaum etwas bieten, was nicht schon bekannt wäre.

Von den zwei Themen, die im Mittelpunkt dieser Tagung stehen, sind meines Erachtens die Erfahrungen, die in Deutschland mit dem nicht-universitären Sektor gemacht wurden, für die Überlegungen in Österreich von größerem Interesse. Im Hinblick auf die Organisation der Hochschulen gehen die Veränderungen der Organisation sehr langsam voran. Daher wird sich der folgende Bericht ganz auf die erstere Thematik konzentrieren.

Zunächst möchte ich aufzeigen, wie sich die hochschulpolitische Diskussion über die Struktur des Hochschulwesens in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten drei Jahrzehnten entwickelt hat; damit soll deutlich werden, wie die Diskussion zur Fachhochschule in einen Rahmen von Strukturkonzepten eingebettet war. Es folgt eine kurze statistische Übersicht, die die Größenordnung der Fachhochschulen im deutschen Hochschulwesen belegt. Schließlich wird ein Versuch unternommen, die Lage der Fachhochschulen nach etwa zwei Jahrzehnten ihres Bestehens zu resümieren.

Die Ausführungen stützen sich vor allem auf Zusammenfassungen, die ich in den vergangenen Jahren aus zwei Anlässen vorgenommen habe: zum einen auf einen Versuch, die Strukturentwicklungen des Hochschulwesens im Laufe mehrerer Jahre von europäischen Ländern im Vergleich aufzuarbeiten (Teichler 1990a), und zum anderen auf eine Anfrage der französischen Regierung, die Situation der ersten drei Studienjahre in Deutschland mit besonderer Berücksichtigung der Fachhochschulen zu erläutern (Teichler 1990b). Hintergrund dieser Anfrage war dabei zweifellos, daß in Frankreich nach den Entscheidungen der Europäischen Gemeinschaft im Jahre 1988 zur Anerkennung der Hochschuldiplome zur Debatte stand, die zweijährigen Studiengänge auf drei Jahre auszudehnen.

Hinzugefügt sei, daß sich die Darstellung der Ergebnisse und die Diskussion auf die alte Bundesrepublik Deutschland beschränkt. In den sogenannten "Beitrittsgebieten" oder "Neuen Bundesländern" werden erst 1993 Verände-

rungen der Struktur des Hochschulwesens, der Organisation und des Personals einen Stand erreicht haben, zu dem ein Fazit gezogen werden könnte. Nur eins läßt sich bisher mit Sicherheit sagen: In den neuen Bundesländern wird die Zwei-Typen-Struktur der alten Bundesländer übernommen, wobei es Versuche gibt, den Anteil der Studienplätze an Fachhochschulen eher noch höher vorzusehen als in den alten Bundesländern.

2. Diskussionen und Veränderungen seit Mitte der sechziger Jahre im Überblick

Universitäten in der Bundesrepublik Deutschland galten als mehr oder weniger gleich in Anspruchsniveau und Qualität, als Mitte der sechziger Jahre eine grundlegende Diskussion begann, inwiefern die Struktur des Hochschulwesens angesichts der Expansion der Studentenzahlen geändert werden sollte. 1965 waren nur etwa 10 Prozent des entsprechenden Altersjahrgangs an Hochschulen eingetragen; nicht mitgerechnet sind dabei Studierende an Institutionen, die erst Anfang der siebziger Jahre zu Fachhochschulen aufgewertet wurden. Mitte der sechziger Jahre stand es denjenigen, die das Abitur erfolgreich bestanden hatten, noch weitgehend offen, Fachrichtung und Hochschule frei zu wählen; auch im Laufe des Studiums konnte ein Hochschulwechsel leicht vollzogen werden. Tatsächlich trug sich die Mehrheit der Studierenden an einer nahegelegenen Hochschule ein und nahm keinen Wechsel im Laufe des Studiums vor; diejenigen, die eine ferner gelegene Hochschule von Anfang an wählten oder dorthin im Laufe des Studiums wechselten, hatten eher den Ruf bestimmter Professoren und Fakultäten oder bestimmte fachliche Spezialisierungen im Sinn als die Reputation einer Universität. Auch tendierten Professoren, die durch externe 'Rufe' Gehalt und Arbeitsbedingungen verbessern können, dazu, sich kaum mit der Reputation einer Hochschule oder einer Fakultät zu identifizieren, sondern sie selbst sind es, die das Ansehen 'transportieren'. Zwar waren bestimmte Fakultäten über Jahrzehnte für ihre große Anzahl bekannter Professoren bekannt, während andere über Jahrzehnte kaum beachtet wurden, aber die Differenzen galten trotzdem als geringfügig. So behielten auch die Noten im Abschlußexamen insbesondere im öffentlichen Sektor, aber auch in gewissem Maße im privatwirtschaftlichen Bereich ihre Bedeutung.

Auch nach dem Zweiten Weltkrieg war die Hochschulpolitik am Ideal eines relativ homogenen Hochschulsystems orientiert. Bis Mitte der sechziger Jahre wurde versucht, Unterschiede zwischen bestehenden Institutstypen zu verringern. Der Name 'Universität', der zuvor nur Institutionen mit dem vollen traditionellen Fächerspektrum vorbehalten war, wurde auch auf fachlich spezialisierte Hochschulen übertragen. Technische Hochschulen, Pädagogische Hochschulen, Hochschulen - mit unterschiedlichen Bezeichnungen - für theologische Studiengänge und andere spezialisierte Hochschulen wurden allmählich in den Bereich der Universitäten einbezogen und als gleichwertig betrachtet.

Seit etwa Mitte der sechziger Jahre standen angesichts der wachsenden Zahlen von Studierenden Umstrukturierungen des Hochschulwesens zur Diskussion, bei denen die Homogenität des Hochschulsystems nicht mehr oberstes Postulat war. Diese Überlegungen reflektierten die traditionellen Charakteristika des deutschen Hochschulwesens, aktuelle Problemwahrnehmungen sowie internationale Diskussionen und Erfahrungen zu Strukturreformen. Die

wichtigsten der in der Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagenen und in manchen Aspekten auch realisierten Modelle waren: (a) die Etablierung verschiedener Hochschultypen, (b) die Einrichtung eines Gesamthochschulsystems, (c) die Einführung von Kurzstudiengängen an Universitäten in Ergänzung zu den bestehenden Langstudiengängen, (d) die Einführung gestufter Studiengänge und -abschlüsse und (e) die Betonung von Wettbewerb und Rangunterschieden.

(a) Verschiedene Hochschultypen: Nachdem zunächst in der Bundesrepublik Deutschland die Tendenz vorgeherrscht hatte, andere Hochschulen zu Universitäten aufzuwerten, fiel 1968 die Grundsatzentscheidung für die Einrichtung von Fachhochschulen und damit für die Etablierung eines berufsorientierten, nicht-universitären Studiums. Frühere Ingenieurschulen und höhere Fachschulen wurden 1970 und 1971 zu diesem neuen Hochschultyp aufgewertet, wobei zugleich die schulischen Voraussetzungen für den Zugang zu Lasten erforderlicher Berufspraxis angehoben wurden. Damit sollten Ausbildungsniveau, Attraktivität sowie internationale Anerkennung der Absolventen dieser Institution verbessert werden.

Während die Studierenden an Universitäten in der Regel die "Hochschulreife" nach 13 Schuljahren (zumeist nach neun Jahren am Gymnasium erwerben) und die Studiendauer an Universitäten in der Regel 4-5 Jahre betragen soll, haben die Studierenden an Fachhochschulen die "Fachhochschulreife" nachzuweisen, die typischerweise nach 12 Schuljahren, dabei zuletzt zwei Jahre an einer Fachoberschule, erworben wird. Vorgesehen sind in der Regel sechs Studiensemester, die durch bis zu zwei Semester für Prüfungen bzw. Praxisphasen ergänzt werden.

Zusätzlich wurden Ende der siebziger Jahre Verwaltungsfachhochschulen für die Ausbildung von Beamten des gehobenen Dienstes eingerichtet. Sie stehen nur Personen offen, die im öffentlichen Dienst bereits (vorläufig) beschäftigt sind. Die gesamte Ausbildungszeit von drei Jahren umfaßt 12 bis 18 Monate praktische Berufseinführung. Schließlich wurden in zwei Bundesländern Berufsakademien eingerichtet; diese werden offiziell nicht als Hochschulen gerechnet, haben aber ähnliche Eingangsvoraussetzungen.

(b) Gesamthochschulen: Die Vorschläge, mehr oder weniger alle Hochschulen einer jeweiligen Region zu Gesamthochschulen zusammenzufügen, fand bereits Popularität, bevor die endgültige Entscheidung fiel, Fachhochschulen einzurichten. Erste Vorschläge dieser Art wurden 1967 in Baden-Württemberg erarbeitet. Um 1970 stimmten fast alle Parteien, Regierungen sowie Repräsentanten der Hochschulen und des Beschäftigungssystems darin überein, daß in möglichst allen Regionen die Hochschuleinrichtungen zu Gesamthochschulen verknüpft werden sollten. Umstritten war lediglich, ob 'integrierte' Gesamthochschulen, in denen Studierende mit unterschiedlichen Studienvoraussetzungen zumindest zeitweise gemeinsam studieren, oder 'kooperative' Gesamthochschulen geschaffen werden sollten, in denen die Zusammenarbeit sich vor allem auf die Koordination der Ressourcen bezieht.

Tatsächlich wurden von 1971 bis Mitte der siebziger Jahre 11 Gesamthochschulen, davon eine in Hessen, sechs in Nordrhein-Westfalen und vier in Bayern, geschaffen. Die bayerischen Gesamthochschulen sahen mit einer institutionellen Kooperation ohne Abstimmung von Studienangeboten allerdings nicht

einmal die typischen Elemente des 'kooperativen' Modelles vor und gaben Ende der siebziger Jahre die Bezeichnung 'Gesamthochschule' auf. Bei den 'integrierten' Gesamthochschulen setzten sich zwei Modelle durch. In der hessischen Gesamthochschule in Kassel wurde das sogenannte 'Konsekutiv-Modell' gewählt: Danach können Bewerber mit Fachhochschulreife gemeinsam mit Abiturienten bis zu einem ersten Studienabschluß studieren. Alle Absolventen dieses Abschlusses können auf eine zweite Studienstufe übergehen und - ohne dabei Zeitverzögerungen in Kauf nehmen zu müssen und größeren Aufwand zu benötigen, die sich für Fachhochschulabsolventen beim Übergang zu einem universitären Studium ergeben - ein zweites Diplom erwerben, das einem universitären Abschluß entspricht. In Nordrhein-Westfalen wurde - abgesehen von einigen neueren Ausnahmen - das sogenannten 'Y-Modell' gewählt: Studierende mit Fachhochschulreife und Hochschulreife durchlaufen eine erste Studienstufe gemeinsam, bei der allerdings Studierende mit Fachhochschulreife zusätzliche 'Brückenkurse' zu absolvieren haben, und werden dann je nach Studienleistungen zu einem praxisorientierten, kurzen 'Studien-Ast' oder zu einem langen, wissenschaftsorientierten 'Studien-Ast' weitergeleitet.

Auffällig ist, daß die Bereitschaft zu einer Gesamtreform der Strukturen des Hochschulwesens schon nicht mehr bestand, als das Hochschulrahmengesetz in Kraft trat. Keine einzige Gesamthochschule wurde mehr etabliert, nachdem die Gesetzgebung diese zum Prototyp zukünftiger Hochschulen erhoben hatte. Nur etwa 8 Prozent der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland insgesamt waren schließlich an Gesamthochschulen eingetragen, davon etwa die Hälfte in 'integrierten' Studiengängen. Interessanterweise waren die meisten der tatsächlich realisierten Gesamthochschulen dem weiterreichenden Reformmodell der 'integrierten' Studiengänge gefolgt, während das bescheidener Reformziel der 'kooperativen' Gesamthochschule kaum etabliert wurde. Bei der Revision des Hochschulrahmengesetzes von 1985 wurde die Gesamthochschule nicht mehr als Prototyp des Hochschulwesens gesehen, sondern als ein Sondertypus neben den beiden Haupttypen, den Universitäten und den Fachhochschulen (siehe dazu Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1986). Evaluationsstudien machen deutlich, daß Gesamthochschulen mit ihrem Ziel, neue curriculare Akzente zu schaffen und eine höhere Durchlässigkeit der Bildungswege sowohl beim Zugang zu den Hochschulen wie zwischen den Studiengängen zu verwirklichen, durchaus Erfolg hatte. Nicht erfolgreich war das Modell gegenüber den Statusproblemen der Hochschullehrer und gegenüber der vorherrschenden Vorstellung von Repräsentanten des Beschäftigungssystems, daß ein klarer Kontrast der Profile von Studiengängen - theoretisch gegenüber anwendungsnah - gegenüber weiche Kontrasten und leichteren Übergängen vorzuziehen sei.

(c) Kurzstudium an Universitäten: In der zweiten Hälfte der siebziger Jahre trat insbesondere der Wissenschaftsrat für die Einführung von Kurzstudiengängen an Universitäten als drittem Typus von Studiengängen neben den bestehenden Langstudiengängen an Universitäten und den berufsorientierten Fachhochschulstudiengängen ein. Dieses Gremium hatte wiederholt betont, daß ein besonderer Hochschulektor für etwa fünf Prozent der entsprechenden Altersgruppe - oft als Sektor für die 'Elite' bezeichnet - notwendig sei, während für die meisten übrigen Studierenden ein kürzeres Studium als bisher üblich angebracht sei. Da die Fachhochschulen nicht hinreichend attraktiv erschienen und nicht über ihr Fächerangebot insbesondere für Ingenieur-, Wirt-

schaftswissenschaften und Sozialarbeit hinauskämen, könnten Kurzstudiengänge an Universitäten eine wichtige Ergänzung darstellen. Tatsächlich wurde diese Konzeption jedoch nicht realisiert. Seitens der Universitäten war die Kritik verbreitet, eine Verwässerung der Qualität sei in einem solchen Maße zu erwarten, daß dieses Modell nicht in die deutsche Hochschullandschaft passe. Auch seitens der Arbeitgeber stieß das Modell auf Ablehnung, weil ein dritter Studientypus für die Berufsstruktur überflüssig sei und allenfalls die Konsolidierung der Fachhochschulen gefährde (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1978).

(d) Gestufte Studiengänge und -abschlüsse: 1982 und 1983 wurde in der Bundesrepublik Deutschland eine Fülle von Vorschlägen vorgelegt, gestufte Studiengänge und -abschlüsse in Anlehnung an den Bachelor und den Master in angelsächsischen Ländern einzuführen. Bekannte Universitätspräsidenten und einige Minister aus unterschiedlichen Parteien machten sich fast gleichzeitig für ähnliche Lösungen stark. Dabei hatten die Vorschläge relativ große Ähnlichkeit mit dem, was als Konsekutiv-Modell an Gesamthochschulen verwirklicht ist, obwohl die Befürworter des Stufenmodells von Studiengängen und -abschlüssen keineswegs damit ein Gesamthochschulmodell unterstützen wollten.

Im einzelnen variierten die vorgeschlagenen Stufenmodelle in mancher Hinsicht. In einigen Fällen wurde ergänzend vorgeschlagen, die vorangehenden Schulbesuche von 13 auf 12 Jahre zu verkürzen. Zumeist wurde empfohlen, dreijährige Studiengänge einzurichten; aber auch vierjährige Studiengänge, bei denen die Studienzeiten in der Regel eingehalten werden, wurden gefordert. Nach manchen Vorschlägen sollte das Studium bis zu einem ersten Abschluß vor allem propädeutisch und generell angelegt sein, nach anderen dagegen eher berufsvorbereitend. Schließlich wurde einerseits vorgeschlagen, die Zulassung für die zweite Studienstufe auf der Basis von Examensnoten der ersten Stufe zu entscheiden; andererseits wurde die Einführung von Zulassungstests empfohlen. Die Vorschläge, gestufte Studiengänge und -abschlüsse einzuführen, erfuhren ambivalente Reaktionen; sie werden nicht realisiert.

(e) Betonung von Wettbewerb und Rangunterschieden: Daneben setzten Ende der siebziger Jahre in der Bundesrepublik Deutschland öffentliche Debatten über Qualitäts- und Reputationsdifferenzen ein. Unter Experten bestand Übereinstimmung darin, daß die erst nach Mitte der sechziger Jahre gegründeten Universitäten ein kleineres Fächerspektrum hatten und schon von daher einen geringeren Anteil der Studierenden der Region anziehen würden, daß die neuen Universitäten Schwierigkeiten hätten, schnell eine Reputation wie alt-etablierte Universitäten zu entwickeln, und schließlich, daß neue Universitäten mit einem politisch 'linken' Image nicht gerade populär bei Beschäftigten oder bei der Mehrheit der Hochschullehrer insbesondere im Bereich von Medizin, Recht, Natur-, Ingenieurwissenschaften und einigen anderen Fächern seien. Dennoch waren die Ansichten darüber geteilt, ob sich in den einzelnen Disziplinen das Qualitätsgefälle zwischen den Fachbereichen vergrößert habe. In der Wahl der Hochschulen waren in den siebziger Jahren graduelle Unterschiede zu beobachten, aber die Mehrheit der Studierenden wählte nach wie vor die nächstgelegene Hochschule, in der das Studienfach ihrer Wahl angeboten wurde.

Im Jahre 1983 empfahl die damalige Bundesministerin für Bildung und Wissenschaft, Wilms, eine Politik von 'Differenzierung und Wettbewerb' (Wilms 1983). Universitäten sollten mehr Freiraum und mehr Anreize erhalten, um untereinander um Forschungsmittel und interessante Studienprogramme zu konkurrieren. Dabei blieben allerdings die Vorstellungen relativ vage, inwieweit eine Hierarchie von Hochschulen nach relativ homogenen Kriterien oder eine sachliche Vielfalt von Konzepten und Programmen im Ergebnis zu erwarten seien.

Die Betonung von Wettbewerb hatte in einigen Aspekten auch Auswirkungen auf die Revision des Hochschulrahmengesetzes von 1985. Vor allem drei Aspekte sind zu nennen: Erstens sollte die Einrichtung privater Universitäten erleichtert werden. Zweitens sollte die Aufsicht der Hochschulen über die Nutzung und Verwaltung der Forschungsmittel, die die Hochschullehrer einwerben, verringert werden. Drittens sollten Studienordnungen nicht mehr genehmigungspflichtig sein, sondern lediglich die Prüfungsordnungen sollten der ausdrücklichen Genehmigung durch die Landesregierungen bedürfen.

1986 sprach sich der Wissenschaftsrat für ein Modell aus, das in gewisser Hinsicht eine Zwischenlösung zwischen den beiden zuletzt behandelten Konzeptionen darstellen sollte. Das normale Universitätsstudium sollte tatsächlich innerhalb von vier Jahren statt üblicherweise sechs Jahren abschließbar sein. Ergänzend sollten Graduiertenkollegs selektiv je nach Forschungsschwerpunkten an den Universitäten an Stelle der bisher überwiegend informellen und verstreuten Betreuung von Doktoranden eingerichtet werden. Offensichtlich hoffte der Wissenschaftsrat, daß die Universitäten ihren Widerstand gegen ein kürzeres Studium aufgeben würden, wenn wenigstens vier Jahre Studium vorgesehen seien und wenn der wissenschaftliche Stolz sich eher auf das Graduiertenstudium richten könnte. Tatsächlich werden seit 1990 mehr als 100 Graduiertenkollegs gefördert.

Ebenfalls Mitte der achtziger Jahre setzte sich der Wissenschaftsrat für eine stärkere Wettbewerbsförderung im Hochschulwesen ein. Obwohl er dabei betonte, daß er sich in starkem Maße auf Erfahrungen des Wettbewerbs zwischen Forschungsuniversitäten in den USA bezöge, machten viele Details der Argumentation deutlich, daß man eher an ein hierarchisches Modell dachte. Betont wurden Maßnahmen zur Sicherung von Mindeststandards sowie Unterschiede in Forschungsmitteln, Reputation, Qualität der Forschung, Qualität der Lehre usw., während von besonderen Akzenten und Programmen nur die Rede war, wenn es um die Aufgaben von Universitäten ging, die im Wettbewerb um die höchsten Plätze als Verlierer hervorgehen (Wissenschaftsrat 1985, S. 9).

'Wettbewerb' in Hochschulen entwickelte sich in der Bundesrepublik Deutschland zu einem recht populären Schlagwort. Anreize und administrative Flexibilität werden so sehr als wünschenswerte Neuerungen gepriesen, daß der irreführende Eindruck entsteht, es habe vorher kaum Wettbewerb gegeben und der nunmehr einsetzende Wettbewerb werde alle gravierenden Probleme des Hochschulwesens lösen. Als unmittelbare Folge dieser Diskussionen wurde eine Fülle von Rangordnungen der Hochschulen oder Fachbereiche nach Forschungs- und Reputationsindikatoren veröffentlicht; entsprechende Forschungsarbeiten nahmen schnell zu. Lange Zeit konzentrierten sich solche Ranglisten auf Fragen der Qualität und der Reputation von Forschung, während

zum Beispiel Unterschiede in den Beschäftigungschancen der Absolventen, die um 1980 eine Rolle gespielt hatten, kaum mehr analysiert wurden. Seit Ende der achtziger Jahre verschob sich der Akzent der Diskussion auf Unterschiede nach Studienbedingungen bzw. auf die Dauer des Studiums, da die Sorge wuchs, daß das Studium unerträglich lange dauere (im Durchschnitt sieben Jahre an Universitäten, einschließlich Unterbrechungen und Studienfachwechsel) und das Alter bei Studienabschluß zu hoch werde (im Durchschnitt 28 Jahre beim Abschluß universitärer Studiengänge).

In der Diskussion zu Strukturfragen des Hochschulwesens in der Bundesrepublik Deutschland scheint - so läßt sich an dieser Stelle zusammenfassend darstellen - ein hohes Maß an Übereinstimmung zu bestehen, daß man das relativ hohe Maß von Einheitlichkeit der Universitäten schwer erhalten kann, wenn über 15 Prozent eines Jahrgangs ein Studium an Universitäten und daneben ein etwa halb so großer Anteil ein Studium an anderen Hochschulen aufnehmen. Aber jeder Vorschlag zur Strukturveränderung trifft nach einiger Zeit überwiegend auf Ablehnung. Die Tradition der Forschungsorientierung und die Tradition der Homogenität der Universitäten scheinen jedes positive Konzept von kurzen Studiengängen und von genuiner Vielfalt der Ziele und Funktionen der Hochschulen trotz teilweise gegenteiliger Beteuerungen immer wieder im Keim zu ersticken. So versucht man in jüngster Zeit sogar, die Unterschiede in der Qualität zu übertreiben, um überhaupt den Glauben an die Existenz von Unterschieden und deren Funktionalität zu erhöhen. Da dies aber wiederum dazu führt, einen relativ homogenen Satz von Erfolgskriterien der Universitäten ins Bewußtsein zu drängen, werden alle Bemühungen um Erhöhung sachlicher Vielfalt sofort wieder durch ein unter diesen Umständen naheliegendes Imitationsverhalten untergraben. Fest etabliert hat sich die formale Zweiteilung zwischen Universitäten und Fachhochschulen. Alle Vorschläge zur Veränderung der Struktur des Hochschulwesens haben höchstens zu kleineren Korrekturen geführt.

3. Quantitative Übersicht

Die Gesamtzahl der Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland wird für 1990 - nur alte Bundesländer - mit 248 angegeben. Die Zahl der universitären Einrichtungen (Universitäten, Gesamthochschulen und andere Hochschulen, zum Beispiel Technische und Medizinische Hochschulen mit Universitätsrang) ist, wie aus Tabelle 1 ersichtlich, von 33 im Jahre 1960 auf 70 im Jahre 1990 gestiegen. Die Mehrzahl der Universitäten sind also sogenannte "Neugründungen", die seit den sechziger Jahren in Antwort auf die steigenden Studierquoten erfolgten. Dabei ging die Mehrzahl der Pädagogischen Hochschulen in Universitäten auf: Die Zahl der Institutionen dieses Typs betrug 52 im Jahre 1960; die Überführung in Universitäten erfolgt vor allem in den früheren siebziger Jahren; heute werden nur noch acht selbständige Pädagogische Hochschulen registriert.

In der Zahl der Kirchlichen Hochschulen und der Kunsthochschulen ergaben sich nur wenige Veränderungen in den untersuchten drei Jahrzehnten. Insgesamt 11 Institutionen in den Bundesländern Hessen und Nordrhein-Westfalen trugen im Jahre 1975 die Bezeichnung Gesamthochschulen. In der Statistik von 1990 führt das Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft

nur noch eine Institution als Gesamthochschule (Kassel); an fünf weiteren Hochschulen in Nordrhein-Westfalen (Duisburg, Essen, Paderborn, Siegen und Wuppertal) gibt es jedoch ebenso Gesamthochschulstudiengänge, die auf zwei verschiedene Diplome zuführen, von denen das eine eher dem Fachhochschulabschluß und das zweite dem universitären Abschluß entspricht.

Die Zahl der Vorgängerinstitutionen für Fachhochschulen wird für 1960 mit 87 und für 1970 mit 132 angegeben. Bis 1990 hatte sich die Zahl der allgemeinen Fachhochschulen durch Fusion von fachlich spezialisierten Institutionen an einem Ort bzw. in einer Region auf 98 verringert; hinzu traten in den achtziger Jahren 24 Verwaltungsfachhochschulen.

Der Anteil der Studienanfänger an der entsprechenden Altersgruppe stieg von 7.9 Prozent im Jahre 1960 auf 15.4 im Jahre 1970 (einschließlich Vorgängerinstitutionen von Fachhochschulen). Bis 1975 erfolgte ein weiterer Anstieg auf 19.5; dann ergaben sich für ein Jahrzehnt kaum Veränderungen, und auch für 1985 wurde eine Quote von 19,5 errechnet. Danach gab es wiederum einen starken Anstieg auf 33,5 Prozent im Jahre 1990.

Tabelle 1

Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland nach Arten

- absolute Zahlen und in Prozent aller Hochschulen (in Klammern)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990 ⁴
Universitäten und Hochschulen mit Universitätsrang	33 (15,5)	34 (13,4)	41 (15,5)	49 (23,0)	55 (24,0)	59 (23,5)	70 (28,2)
Theologische Hochschulen	17 (8,0)	17 (6,7)	14 (5,4)	11 (5,2)	11 (4,8)	15 (6,2)	16 (6,5)
Pädagogische Hochschulen ¹	52 (24,4)	54 (21,3)	51 (19,3)	19 (8,9)	13 (5,7)	11 (4,6)	8 (3,2)
Kunst-hochschulen	24 (11,3)	26 (10,3)	26 (9,8)	26 (12,2)	26 (11,4)	26 (11,8)	31 (12,5)
Gesamt-hochschulen	-	-	-	11 (5,2)	9 (3,9)	9 (3,3)	1 (0,4)
Fach-hochschulen	87 ² (40,8)	122 ² (48,3)	132 ² (50,0)	97 ³ (45,5)	115 ³ (50,2)	122 ³ (50,6)	122 ³ (49,2)
Insgesamt	213 (100,0)	253 (100,0)	264 (100,0)	213 (100,0)	229 (100,0)	241 (100,0)	248 (100,0)

1 Eigenständige PH ohne lehrerbildende Einrichtungen

2 Ingenieur- bzw. Höhere Fachschulen, ohne private Institutionen

3 Mit verwaltungsinteren Hochschulen

4 Nur alte Bundesländer

Die Gesamtzahl der Studierenden betrug (jeweils auf volle 1.000 gerundet, jeweils Wintersemester, einschließlich Vorgängerinstitutionen von Fachhochschulen) im Jahre 1960 304.000; im Jahre 1965 381.000; im Jahre 1970 525.000; im Jahre 1975 836.000; im Jahre 1980 1.032.000; im Jahre 1985 1.338.000 und im Jahre 1990 1.585.000.

Dabei waren 1970 19,6 Prozent aller Studierenden an den Vorgängerinstitutionen von Fachhochschulen eingeschrieben. 1990 betrug der Anteil der Studierenden an Fachhochschulen 23,5 Prozent. Eine bessere Übersicht über den Stellenwert der Fachhochschulen für Studierende vermitteln sicherlich die Anteile der Studienanfänger.

Tabelle 2:

**Studienanfänger nach Hochschularten 1960/61 - 1990/91 -
absolut (auf 100 gerundet) und in Prozent (in Klammern)**

	60/61	65/66	70/71	75/76	80/81	85/86	90/91
Universi- täten*	60.000 (75,5)	61.300 (72,6)	91.600 (73,0)	119.900 (72,0)	135.600 (69,5)	141.300 (68,2)	194.900 (70,1)
Fachhoch- schulen	16.800 (21,2)	21.900 (24,5)	30.500 (24,3)	43.800 (26,3)	56.300 (28,9)	63.400 (30,5)	80.200 (28,8)
Kunsthoch- schulen	2.600 (3,3)	2.500 (2,9)	3.400 (2,7)	2.800 (1,7)	3.100 (1,6)	3.000 (1,3)	3.100 (1,1)
Insgesamt	79.400 (100,0)	85.700 (100,0)	125.700 (100,0)	166.600 (100,0)	195.000 (100,0)	207.700 (100,0)	278.200 (100,0)

* Einschließlich Theologischer Hochschulen, Pädagogischer Hochschulen und Gesamthochschulen

Wie Tabelle 2 zeigt, betrug der Anteil der Studienanfänger an den Vorgängerinstitutionen der Fachhochschulen im Jahre 1970 24,3 Prozent. 1990 betrug der Anteil der Studienanfänger an Fachhochschulen 28,8. Da bei der letzteren Zahl 4,6 Prozent Studienanfänger an Verwaltungsfachhochschulen einbezogen sind, ist festzustellen, daß der Anteil der Studienanfänger an den allgemeinen Fachhochschulen im Laufe der zwei Jahrzehnte nicht größer geworden ist.

Die an Fachhochschulen am stärksten vertretenen Studienfächer (jeweils Anteil der Studierenden im Wintersemester 1989/90) waren: 1. Maschinenbau/Verfahrenstechnik: 22,0%; 2. Wirtschaftswissenschaften: 16,3%; 3. Elektrotechnik: 14,2%; 4. Sozialwesen: 9,2%; 5. Verwaltungswissenschaft: 7,8%; 6. Architektur, Innenarchitektur: 6,9%; 7. Bauingenieurwesen: 4,6%; 8. Informatik: 4,3%; 9. Gestaltung: 3,4%; 10. Wirtschaftsingenieurwesen: 2,9%; übrige Fachrichtungen: 8,4%.

Bereits zur Zeit der Gründung der Fachhochschulen waren über 90 Prozent der Studierenden an Fachhochschulen in den drei Fachrichtungsgruppen Ingenieurwesen, Wirtschaftswissenschaften und Sozialarbeit/Sozialpädagogik eingeschrieben. Hinzugetreten sind nur die Verwaltungswissenschaften und die dafür etablierten besonderen Institutionen.

Die durchschnittliche Zahl der Studierenden je Wissenschaftler-Stelle betrug an universitären Institutionen 15 im Jahre 1960 und fiel dann auf etwa 9 von Mitte der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre. Inzwischen stieg sie auf 16. An Fachhochschulen betrug die Zahl der Studierenden je Stelle für wissen-

schaftliches Personal 16 zu Beginn und Mitte der siebziger Jahre; sie stieg bis 39 im Jahre 1990.

Insgesamt gab es 1990 an universitären Einrichtungen 74.300 Stellen für wissenschaftliches Personal, davon 30 Prozent Professuren. An den Fachhochschulen gab es 9.500 Stellen für wissenschaftliches Personal, davon 95 Prozent Professuren.

4. Erträge, Probleme und Perspektiven der Fachhochschulen

In einem Hochschulsystem, das durch die humboldtische Tradition geprägt ist, ist ein Hochschultyp, der nicht vor allem der 'Einheit von Forschung und Lehre' dienen soll, von vornherein in einer schwierigen Lage. Da obendrein alle zweiten Hochschultypen eines Landes (mit Ausnahme des Sonderfalles Frankreich) der Ambivalenz ausgesetzt sind, daß sie einerseits als besonders bedarfsgerecht gepriesen werden, andererseits aber mit Statusproblemen gegenüber den Universitäten zu kämpfen hatten, konnte man den Fachhochschulen in Deutschland keinen leichten Weg prognostizieren. Nach zwei Jahrzehnten stehen die Fachhochschulen jedoch gut da: sie gelten als ein unentbehrliches Strukturelement des deutschen Hochschulsystems. Allerdings ist in den derzeitigen Diskussionen eines immer wieder auffällig: Die Fachhochschulen werden mit einem merkwürdig krampfhaften Fremd- und Eigenlob überschüttet, das zu einer wirklichen Erfolgs-Story nicht paßt.

Als Mitte der sechziger Jahre heftig diskutiert wurde, ob die Ingenieurschule und die Höheren Fachschulen zu einem nicht-universitären Hochschultyp aufgewertet werden wollten, wurde von Arbeitgeberseite überwiegend die Sorge zum Ausdruck gebracht, daß die institutionelle Aufwertung zu einer Untergrabung der anwendungsorientierten Ausbildung führe; auch zur Zeit der Gründung der Fachhochschulen wurde kritisiert, daß sie zur unangemessenen Expansion der Hochschulen und zur Herausbildung eines 'akademischen Proletariats' beitragen würden; ein Unternehmensberater schrieb, daß den Betrieben möglicherweise das 'auftragstreue Mittelmaß' verlorengehe, auf das sie angewiesen seien. Das Fachhochschulmodell hätte sich Ende der sechziger Jahre wahrscheinlich kaum ohne das Argument durchgesetzt, daß die Ingenieure des zweiten Ranges im internationalen Kontext diskriminiert würden, wenn keine Aufwertung ihrer Ausbildung erfolge.

Bereits in den späten siebziger Jahren galten die Fachhochschulen als eine stabilisierte Institution. Diese schnelle Akzeptanz verdankten sie weniger den sichtbaren eigenen 'Erfolgen', sondern der inzwischen entstandenen weitgehenden Aversion gegenüber einem Gesamthochschulmodell und einer generell unfreundlichen Stimmungslage gegenüber den Universitäten. Das Gesamthochschulmodell traf vor allem auf drei Probleme: (a) Die Mehrzahl der Professoren an Universitäten befürchteten einen Status- und Ressourcenverlust durch die Einführung von Gesamthochschulen. Auch innerhalb der Gesamthochschulen waren deutliche Statusprobleme zwischen den Lehrenden festzustellen. (b) Angesichts der verbreiteten Befürchtung, daß die Hochschulexpansion zu wachsenden Beschäftigungsproblemen führe, wurde an die Gesamthochschulen eher die Erwartung herangetragen, durch das Angebot der Durchlässigkeit Bildungswünsche 'abzukühlen', statt als 'Durchlauferhitzer'

zu wirken. Sehr schnell verbreitete sich unter diesen Umständen das - empirisch keineswegs fundierte - Gerücht, fast alle Studierenden an Gesamthochschulen würden ihr Studium mit einem universitären Diplom beenden. (c) Von Arbeitgeberseite wurde überwiegend betont, man brauche und wünsche keine Qualifikationsprofile zwischen einem theorie- und einem anwendungsorientierten Studium. Das letztgenannte Argument richtete sich auch gegen Kurzstudiengänge an Universitäten und trug sicherlich mit dazu bei, daß die ohnehin begrenzte Begeisterung an Universitäten für Kurzstudiengänge noch weiter gedämpft wurde.

Innerhalb der Fachhochschulen war zu Beginn sehr kontrovers, ob in stärkerem Maße die wissenschaftliche Grundlegung des anwendungsorientierten Studiums betont werden solle und ob das Studium in Sequenz, Inhalt und Struktur der Studiengänge so angelegt werden solle, daß ein späterer Übergang zu einem universitären Studium leichter erfolgen könne, oder ob die Anwendungsorientierung und damit eher die Distanz der Ziele und Inhalte zur Universität im Vordergrund stehen solle. (Ich wähle hier die Bezeichnung 'Anwendungsorientierung' statt des häufiger gebrauchten Terminus 'Praxisorientierung', weil in der Regel auch an den Universitäten die Studiengänge in den Ingenieurwissenschaften und Wirtschaftswissenschaften als praxisorientiert verstanden werden; hinzu kommt, daß Praxisorientierung, verstanden als systematische Konfrontation von wissenschaftlicher und praktischer Problemlösung, meines Ermessens nicht a priori bei Fachhochschulen gegeben ist, sondern eine Abarbeitung der typischen Ausgangspositionen von Universitäten und Fachhochschulen verlangt.) Die generell verbreitete Einschätzung in den siebziger Jahren, daß die Zahl der Universitätsabsolventen über den Bedarf des Beschäftigungssystems hinausginge, und die genannten Kritiken an Gesamthochschul- und universitären Kurzstudienkonzepten trugen mit dazu bei, daß die Position an den Fachhochschulen im Laufe der Zeit immer stärker wurde, die für eine curriculare Distanz zu den Universitäten plädiert.

Mit der Novellierung des Hochschulrahmengesetzes im Jahre 1985 wurde die vorherrschende Zwei-Typen-Struktur des Deutschen Hochschulwesens zur rechtlichen Norm; praktisch war sie bereits in den Jahren 1976 und 1977 zur Norm geworden, als sich der Wissenschaftsrat und die Westdeutsche Rektorenkonferenz für ein solches Modell statt eines Gesamthochschulmodells aussprachen. Die Veränderungen von 1985 hatten praktisch aber zur Folge, daß dem Dialog von Universitäten und Fachhochschulen der dritte Typ als Buhmann, auf den man sich einigen konnte, entzogen wurde; seitdem gibt es viel mehr konfliktreiche Debatten zwischen Universitäten und Fachhochschulen.

Die Stärke der Fachhochschulen wird in der Regel darin gesehen, daß sie didaktisch relativ erfolgreich seien, daß sie effizient seien und daß ihre Produkte - die Absolventen - auf dem Arbeitsmarkt besonders beliebt seien. Ein paar Kommentare sind dazu nötig.

Als vorherrschende Lehrform gilt Unterricht mit Stoffpräsentation, Fragen und Antworten in Gruppen von etwa 30 Teilnehmern. Auch in den Ingenieurwissenschaften besuchen Studierende an Fachhochschulen etwa 1 1/2 mal so viele Stunden Lehrveranstaltungen in der Woche als ihre Kommilitonen an den Universitäten, wobei der Anteil der Pflichtveranstaltungen an den Fachhochschulen deutlich größer ist. Diese Modalitäten, die nicht selten auch pejo-

rativ als 'Verschulung' bezeichnet werden, werden zumeist als angemessen für eine gehobene praxisorientierte Ausbildung bezeichnet. Allerdings sind in Deutschland an Fachhochschulen ebensowenig wie an Universitäten didaktische Qualifizierung des wissenschaftlichen Personals oder Evaluation der Lehrleistungen anzutreffen. Professoren an Fachhochschulen gelten nur ex negativo als gute Lehrer: weil sie weniger anderes tun als Lehrende an Universitäten.

Der Grad der Effizienz könnte als Kosten pro Studienplatz operationalisiert werden. 1986 waren die öffentlichen Ausgaben für Universitäten (ohne Medizin, ohne öffentliche Drittmittel) etwa 4 1/2 mal so hoch als für Fachhochschulen. Da normalerweise ein Drittel der Universitätskosten als Forschungskosten gilt und da die Zahl der Studierenden an Universitäten (ohne Medizin) fast dreimal so hoch ist wie an Fachhochschulen, läßt sich in grober Annäherung feststellen, daß ein Studienjahr an einer Fachhochschule die öffentliche Hand genausoviel kostet wie ein Studienjahr an einer Universität. Geringere Kosten ergeben sich vielmehr je Absolvent wegen der geringeren Studiendauer - 4,6 Jahre an Fachhochschulen im Jahre 1990 im Vergleich zu 7,0 Jahren an Universitäten (ohne kürzere Lehrerstudiengänge) - und wegen der geringen Studienabbruchquoten - 18-20 Prozent an Fachhochschulen und 29-31 Prozent an Universitäten (nach 1992 von der Hochschul-Information-System GmbH veröffentlichten Schätzungen).

Die Beschäftigungssituation ist für Fachhochschulabsolventen zweifellos günstig. Bedenkt man, daß im öffentlichen Dienst für Universitätsabsolventen in der Regel ca. 20 Prozent höhere Gehälter für Universitäts- als für Fachhochschulabsolventen vorgesehen sind, so ist es zweifellos ein Zeichen der Anerkennung von Fachhochschulabsolventen, daß diese in Industrie und privaten Dienstleistungen ca. 90 Prozent dessen verdienen, was Universitätsabsolventen der gleichen Fachrichtungen verdienen.

Auffällig ist allerdings, daß in Reden und Schriften ständig die günstigen Beschäftigungsaussichten von Fachhochschulabsolventen beschworen werden, aber dabei geradezu gescheut wird, die wenigen vorhandenen empirischen Quellen heranzuziehen. Soweit Quellen vorhanden sind, belegen sie im Schnitt nicht, daß die Beschäftigungsaussichten für Fachhochschulabsolventen in den ingenieur- und wirtschaftswissenschaftlichen Fächern nach statusneutralen Kriterien - z.B. Dauer der Beschäftigungssuche, Anteil der Arbeitslosen, Selbsteinschätzung des adäquaten Einsatzes oder der Verwendung von Qualifikationen - günstiger seien als für Universitätsabsolventen der gleichen Fächer.

Um dies an einem Beispiel zu belegen: Nach einer Befragung, die seitens des Wissenschaftlichen Zentrums für Berufs- und Hochschulforschung der Gesamthochschule Kassel 1988/89 bei Absolventen vier bis fünf Jahre nach Studienabschluß durchgeführt wurde, sahen sich die Ingenieure mit universitärem Abschluß zu deutlich höherem Anteil in einer adäquaten Position als solche mit Fachhochschulabschluß; auch berichteten mehr von ihnen, daß sie ihre im Studium erworbenen Qualifikationen verwenden könnten: Bei den Ökonomen ergab sich ein ähnliches Bild; nur war der Unterschied in der Einschätzung der Qualifikationsverwendung deutlich geringer. Da die Fachhochschulen direkter auf den Beruf vorzubereiten intendieren als die Universitäten, wäre mindestens im Hinblick auf die Aussagen der Ingenieure und Ökonomen zur Qualifikationsverwendung eine umgekehrte Differenz zu erwarten gewesen.

Lediglich bei den Sozialarbeitern/-pädagogen ergibt sich im Hinblick auf die Position ein umgekehrtes Bild; hier kommt zum Tragen, daß es überhaupt erst seit kürzerer Zeit universitäre Studiengänge auf diesem Gebiet gibt (siehe Tabelle 3).

Insgesamt kann man zweifellos feststellen, daß viele Mühen darauf verwendet werden, in der Öffentlichkeit ein günstigeres Bild über die Arbeitsmarktsituation von Fachhochschulabsolventen erscheinen zu lassen, als sie tatsächlich ist. Der Vergleich über alle Fächer statt des fachrichtungsspezifischen Vergleichs ist noch das kleinere Übel; meistens wird behauptet, ohne überhaupt Belege zu prüfen. Wiederum liegt die anfangs gestellte Frage nahe: Warum wird es für nötig gehalten, ein relativ erfolgreiches Hochschulmodell irreführend übertrieben zu bejubeln?

Weniger diskutiert, aber doch erwähnenswert in diesem Zusammenhang ist, daß die Fachhochschulen sozial offener sind als die Universitäten. Der Anteil der Arbeiterkinder waren in den letzten zwei Jahrzehnten an Fachhochschulen in der Regel etwa doppelt so hoch wie an Universitäten. Der Anteil der Frauen unter den Studierenden an Universitäten betrug 1990 42,5 Prozent, an Fachhochschulen dagegen 30,8 Prozent; hier kommt vor allem zum Tragen, daß sehr wenig Frauen ingenieurwissenschaftliche Fächer fehlen, die an den Fachhochschulen besonders stark repräsentiert sind.

Um 1990 - nicht zuletzt angestoßen von den Vorbereitungen einer Empfehlung zur Zukunft der Fachhochschulen seitens des Wissenschaftsrats - gab es zahlreiche Aktivitäten, um Bestand und Perspektiven der Fachhochschulen einzuschätzen. Fünf Forderungen seitens der Fachhochschulen spielten dabei eine besondere Rolle, und ein Teil von ihnen wird auch in den Empfehlungen des Wissenschaftsrats von 1991 unterstützt.

Erstens sollten die Zahl der Stellen an Fachhochschulen ausgebaut und auch sonstige Ressourcen vermehrt werden. Hier kann geltend gemacht werden, daß sich die Relation der Zahl von Studierenden und wissenschaftlichem Personal in den letzten Jahren erheblich erhöht hat und obendrein die Engpässe bei der Zulassung noch zunehmen.

Zweitens sollen die Gehälter bzw. Gehaltsstrukturen verbessert werden. Hervorgehoben wird, daß es immer schwieriger wird, qualifizierte Personen für die Lehrtätigkeit an Fachhochschulen zu gewinnen.

Drittens wird nunmehr die normale Studiendauer an Fachhochschulen mit vier Jahren angegeben, wobei zu sechs Studiensemestern zwei Semester für Prüfungen bzw. Praxisphasen hinzukommen können. Dies mag auf den ersten Blick überraschend sein, weil der EG-Beschluß zu Hochschuldiplomen vom Dezember 1988 so sehr betont, daß drei Jahre Studium zur europaweiten Anerkennung ausschlaggebend seien. Offenkundig wird von Repräsentanten der deutschen Fachhochschulabsolventen angenommen, daß die weiteren Bestimmungen des EG-Beschlusses doch jeweils den Absolventen derjenigen Studiengänge Vorteile einräumen, die eine längere Studienzeit verlangen.

Tabelle 3

Anwendung der im Studium erworbenen Qualifikationen und Angemessenheit der beruflichen Position: Erwartungen und Situation - nach absolvierter Fachrichtung und Art der absolvierten Hochschule (in Prozent der Befragten, die zu allen drei Zeitpunkten der Befragung antworteten)

	Maschinenbau		Wirtschaftswissenschaften		Sozialarbeit/-pädagogik		Gesamt
	Uni	FH	Uni	FH	Uni	FH	
a. Qualifikationsverwendung							
Überwiegend/Teilweise							
Erwartung (zur Examenszeit ¹)	81	77	72	76	81	76	75
Situation nach 2 Jahren	86	75	80	82	85	90	82
Erwartung n. 2 Jahren ²	82	74	82	82	71	75	80
Situation n. 4-5 Jahren	82	69	79	76	82	83	78
Kaum							
Erwartung (zur Examenszeit)	15	19	25	21	12	15	20
Situation n. 2 Jahren	14	25	20	18	15	10	18
Erwartung n. 2 Jahren	10	14	13	10	10	6	11
Situation n. 4-5 Jahren	18	31	21	24	18	17	21
Keine Vorstellung							
Erwartung (zur Examenszeit)	4	4	3	3	7	9	5
Erwartung n. 2 Jahren	8	11	5	8	19	18	9
b. Angemessenheit der Position							
Angemessen							
Erwartung (zur Examenszeit)	59	57	65	62	21	42	57
Situation n. 2 Jahren	74	54	63	55	33	55	60
Erwartung n. 2 Jahren	74	73	73	72	24	45	65
Situation n. 4-5 Jahren	73	64	67	55	29	54	62
Nicht (ganz) angemessen							
Erwartung (zur Examenszeit)	27	25	27	30	64	33	30
Situation n. 2 Jahren	27	46	36	45	67	45	41
Erwartung n. 2 Jahren	10	15	17	18	46	27	20
Situation n. 4-5 Jahren	27	36	32	44	72	46	37
Keine Vorstellung							
Erwartung (zur Examenszeit)	13	17	8	9	15	25	13
Erwartung n. 2 Jahren	16	12	10	10	31	29	15

1 Erwartung zur Examenszeit: im Hinblick auf die Situation zwei Jahre später

2 Erwartung 2 Jahre nach Studienabschluß: im Hinblick auf die Situation drei Jahre später

Quelle: Buttgerit und Teichler 1992.

Viertens wird gefordert, die Bedingungen für angewandte Forschung an den Fachhochschulen deutlich zu verbessern. Mehr Geldmittel, Stellen für wissenschaftliche Mitarbeiter und mehr Lehrentlastungen für Forschungszwecke (das Lehrdeputat für Universitätsprofessoren beträgt 8 Semesterwochenstunden und das der Professoren an Fachhochschulen 18 Semesterwochenstunden) werden vor allem gefordert.

Fünftens soll für besonders qualifizierte Fachhochschulabsolventen die Möglichkeit geschaffen werden, an Universitäten zum Doktor promovieren zu können, ohne als Zwischenetappe ein universitäres Diplom erwerben zu müssen. Die geführte Diskussion dürfte jedoch für Fernerstehende sehr verwirrend sein. Gerne wird in diesem Zusammenhang darauf verwiesen, daß das deutsche Fachhochschuldiplom in angelsächsischen Ländern zumeist als Analogie zum Bachelor's behandelt wird und daß damit der Weg zu einem Master's im Ausland viel leichter zu begehen sei als in Deutschland zu einem universitären Diplom. M.E. geht es in der Debatte in der Tat nicht um eine "Genie-Klausel" für Fachhochschulabsolventen, die sofort zum Promovieren zugelassen werden sollten, sondern um die Möglichkeit zum schnellen Erwerb eines Zertifikats, das den gleichen Status wie den des Universitätsabsolventen bescheinigt. Dies wird aber so nicht thematisiert, weil dann ja genau das gefordert würde, was die Gesamthochschulen leisten sollten und weswegen ihnen ja die politische Mehrheitsgunst entzogen wurde.

Die aufgezeigte Debatte läßt sich unterschiedlich interpretieren. Einerseits könnte man die These vertreten, daß für ein relativ erfolgreiches zweites Hochschulmodell einige Abrundungen gefordert werden, um dieses Modell weiter zu stabilisieren. Andererseits könnte man behaupten, daß die Fachhochschulen jetzt einen Stabilisierungsgewinn gerade durch Annäherung an die Universitäten (mehr Forschung, längere Studien, höhere Gehälter, mehr Durchlässigkeit des Studiums) zu erreichen suchen und damit ein nächstes Stadium in einem Prozeß erreicht wird, der in Großbritannien bereits zu einer offiziellen Verschmelzung der beiden Hochschultypen geführt hat.

Vier Herausforderungen - so sei hier abschließend postuliert - kommen in den nächsten Jahren auf die Fachhochschulen zu:

- (1) Welche Folgen wird die EG-Politik, in der die Relevanz der Studiendauer betont und die der Hochschultypen heruntergespielt wird, für das Verhältnis von Universitäten und Fachhochschulen haben?
- (2) Welche Veränderungen im Verhältnis der beiden Hochschultypen ergeben sich, wenn in der Tat eine Verringerung der absoluten Zahl der Studierwilligen infolge der demographischen Entwicklung eintreten sollte?
- (3) Werden die Fachhochschulen durch vermehrte Forschungsaktivitäten, verbesserte Übergangsmöglichkeiten von Fachhochschulabsolventen zu Universitäten und ähnliche aufwertende Aktivitäten in ihrem Charakter ihre Besonderheit behalten oder deutlich stärker an die Unversitäten heranrücken?
- (4) Wird sich der Charakter der Fachhochschulen deutlich ändern, wenn der Trend zu einem schnellen Wachstum der Studierquoten anhält? Im internationalen Vergleich wäre es wohl angemessen, die Fachhochschulen als auf volle Diplomstudiengänge fixiert zu bezeichnen. Sie haben bisher wenig den Weg in Richtung multifunktionaler Hochschulzentren beschritten, in denen sich ein offenes Nebeneinander oder eine teilweise

Integration von regulären Studiengängen, kurzen Studieneinheiten, Weiterbildungsangeboten, Forschung, Entwicklung, Beratung und kulturellen Aktivitäten ergibt.

Vielleicht läßt sich als Fazit feststellen: Die Fachhochschulen erscheinen im internationalen Vergleich als eine relativ erfolgreiche Version eines zweiten Typs von Hochschulen und Studiengängen. Sie werden in Deutschland vor allem geschätzt, weil sie dem zweiten Rang von Ingenieuren und Ökonomen ihren eigenen Stolz vermitteln, während wohl zurecht vermutet wird, daß es den Universitäten nicht gelingt, Qualifizierungs- und Sozialierungsziele für solche Bereiche positiv zu setzen.

Keineswegs laufen jedoch in den meisten anderen europäischen Ländern die zahlreichen Versuche, einen zweiten Typus zu etablieren, überwiegend in die gleiche Richtung. Um nur wenige andere Beispiele zu nennen: In Italien werden wesentliche kürzere Kurzstudiengänge an Universitäten aufgebaut; in Spanien und Dänemark wurde ein Durchgangsstadiums zu einem Bachelor's aufgewertet; in Norwegen und Schweden hält man einer deutlichen Überschneidung der Hochschultypen in ihren Studiengangsangeboten fest; in Großbritannien lösen sich die Unterschiede der Hochschultypen rechtlich und möglicherweise im Laufe der Zeit auch faktisch auf.

Bemerkenswert ist zweifellos, daß ein relativ erfolgreicher zweiter Hochschultyp wie der der deutschen Fachhochschulen nicht zur Ruhe kommt. Überlegungen über sinnvollere größere Veränderungen stehen immer wieder im Raum.

Literatur

- BENZ, Wolfgang (Hg.): Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Politik. Frankfurt/M. 1989.
- BERCHEM, Theodor u.a.: Kommission Fachhochschule 2000. Abschlußbericht. Stuttgart: Ministerium für Wissenschaft und Kunst Baden-Württemberg 1990.
- BRINCKMANN, Hans, HACKFORTH, Susanne und TEICHLER, Ulrich: Die neuen Beamtenhochschulen. Frankfurt/M. und New York 1980.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Studienerfolg - Aufwand und Ertrag. Bad Honnef 1983.
- Bundesminister für Bildung und Wissenschaft: Grund- und Strukturdaten 1991/92. Bonn 1991.
- BODENHÖFER, Hans-Joachim (Hg.): Bildung, Beruf, Arbeitsmarkt. Berlin 1988.
- BUNGE, Jürgen: Generalist und Spezialist. Aufgaben und Ausbildung des öffentlichen Dienstes im Wandel. Frankfurt/M. und New York 1985.
- BUTTGEREIT, Michael und TEICHLER, Ulrich (Hg.): Hochschulabsolventen im Beruf. Bad Honnef 1991.
- CERYCH, Ladislav u.a.: Gesamthochschule - Erfahrungen, Hemmnisse, Zielwandel. Frankfurt/M. und New York 1981.
- EDLER, Günther, GODEHART, Wilfried und GROSS, Willi (Hg.): Fachhochschule - Die Hochschule mit Zukunft! Königswinter 1990.
- FLÄMIG, Christian u.a. (Hg.): Handbuch des Wissenschaftsrechts. 2 Bde. Berlin, Heidelberg und New York 1982.
- FÜHR, Christoph: Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Köln 1989.
- GELLERT, Claudis: Alternatives to Universities in Higher Education. Country Report: Federal Republic of Germany. Paris: OECD 1989, vervielf. Manuskript.
- Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hg.): Hochschule in der Demokratie, Demokratie in der Hochschule. Demokratische Alternativen zur Wendepolitik in Hochschule und Forschung. Freiburg/Br. 1986.
- GIESEKE, Ludwig: Aus Tradition in die Zukunft - Die Hochschule in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1987.
- GOLSCHMIDT, Dietrich: Die gesellschaftliche Herausforderung der Universität. Weinheim 1991.
- GOLDSCHMIDT, Dietrich; TEICHLER, Ulrich und WEBLER, Wolff-Dietrich (Hg.): Forschungsgegenstand Hochschule. Überblick und Trendbericht. Frankfurt/M. und New York 1984.
- HUBER, Ludwig (Hg.): Ausbildung und Sozialisation in der Hochschule. Stuttgart 1983 (Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Bd. 10).
- HÜTTL, Winfried, HUTH, Rupert und SCHÖLLHAMMER, Wolfgang (Red.): Fachhochschulführer. Frankfurt/M. und New York 1989.
- LANDSBERG, Georg Von (Hg.): Karriereführer Fachhochschulen. 8. Ausgabe. Köln 1991.
- Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Projektgruppe Bildungsbericht (Hg.): Bildung in der Bundesrepublik Deutschland. Daten und Analyse. 2 Bde. Reinbek b. Hamburg 1980.
- NAUMANN, Jens; KÖHLER, Helmut und ROEDER, Peter Martin: Expansion und Wettbewerb im Hochschulsystem. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 50/89, 1989, S. 3-13.

- NEUSEL, Aylâ und TEICHLER, Ulrich (Hg.): Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren. Weinheim und Basel 1986.
- OECD: Alternatives to Universities. Paris 1991.
- OEHLER, Christoph: Hochschulentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1945. Frankfurt/M. und New York 1989.
- OVER, Albert: Die deutschsprachige Forschung über Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kommentierte Bibliographie. München 1988.
- PAPPERMANN, Ernst u.a.: Zur Bewährung der Ausbildung und Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst. Regensburg 1982.
- PEISERT, Hansgert, BARGEL, Tino und FRAMHEIN, Gerhild: Studiensituation und studentische Orientierungen an Universitäten und Fachhochschulen. Bad Honnef 1988 (BMBW: Studien zu Bildung und Wissenschaft, 59).
- PEISERT, Hansgert und FRAMHEIN, Gerhild: Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft 1990.
- ROTENHAN, Eleonore von: Krise und Chance der Fachhochschule. München 1980.
- SCHNITZER, Klaus, ISSERSTEDT, Wolfgang und LESZCZENSKY, Micahel: Das soziale Bild der Studentenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. 12. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks. Bad Honnef 1989.
- Senator für Wissenschaft und Forschung Berlin (Hg.): Hochschule von A - Z. Berlin 1988.
- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hg.): Studienzeitverkürzung. Essen 1991.
- TEICHLER, Ulrich: Der Arbeitsmarkt für Hochschulabsolventen. München 1981.
- TEICHLER, Ulrich: Europäische Hochschulsystem: Die Beharrlichkeit vielfältiger Traditionen. Frankfurt/M. und New York 1990.
- TEICHLER, Ulrich: The First Years of Study at Fachhochschulen and Universities in the Federal Republic of Germany. Kassel: Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Gesamthochschule Kassel 1990.
- TEICHLER, Ulrich (Hg.): Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland. Weinheim 1990.
- TEICHLER, Ulrich u.a. (Hg.): Hochschule, Studium, Berufsvorstellungen. Eine empirische Untersuchung zur Vielfalt von Hochschulen und deren Auswirkungen. Bad Honnef 1987 (BMBW: Studien zu Bildung und Wissenschaft, 50).
- TEICHLER, Ulrich und WINKLER, Helmut (Hg.): Der Berufsstart von Hochschulabsolventen. Bad Honnef 1990.
- TESSARING, Werner: Beschäftigungssituation und -perspektiven für Hochschulabsolventen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 50/89, 1989, S. 14-24.
- THIEME, Werner (Hg.): Deutsches Hochschulrecht. Berlin 1986.
- TURNER, George: Universitäten in der Konkurrenz. Möglichkeiten und Grenzen von Wettbewerb im Hochschulbereich. Stuttgart 1986.
- Westdeutsche Rektorenkonferenz: Die Zukunft der Hochschulen - Überlegungen für eine zukunftsorientierte Hochschulpolitik. Bonn 1989.
- Westdeutsche Rektorenkonferenz (Hg.): Hochschulautonomie, Privileg und Verpflichtung. Reden vor der Westdeutschen Rektorenkonferenz. 40 Jahre Westdeutsche Rektorenkonferenz 1949-1989. Hildesheim 1989.

WIEGAND, O.F. (Bearb.): Hochschulreform, Hochschulgesetzgebung, Studienreform in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Literaturübersicht. 12 Bde. Kiel: Universitätsbibliothek, 1970-1983.

Wissenschaftsrat: Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem. Köln 1985.

Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Struktur des Studiums 1986.

Wissenschaftsrat: Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren. Köln 1988.

Wissenschaftsrat: Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen in den 90er Jahren. Köln 1991.

Higher Education Reform in the United Kingdom - Planning for a Mass System¹

Oliver Fulton

Introduction

In this paper I describe the changing patterns of structure and control of British higher education in the period since the Second World War; and analyse them in the context of broad social, economic and political change. I divide the post-war era into three periods. In outline, the first period, from the end of the Second World War to 1970, was marked by consolidation, increased government support, growth in numbers of institutions and students and, for most of the period, a broad consensus around the desirability of expanding higher education. The second, which lasted from 1970 to 1987, was marked by political hostility and, until 1983, stagnation in the rates of demand for places by students and for graduates by employers. The third period, from 1987 to the present day, reveals a growing recognition that Britain has committed itself, whether deliberately or not, to a system of mass higher education. It has seen a series of radical changes in government-higher education relationships, many of which can best be understood as necessitated by the long-delayed end of the elite system.

I 1945-1970. Post-war consolidation, growth and consensus

British higher education - then virtually synonymous with the universities - entered the post-war period in an amicable relationship with government, based on political credit and mutual trust. The credit, which had been earned by the universities' wartime research efforts, and by their willingness to make special arrangements to cater for large numbers of military returners, was repaid by the state's willingness to increase sharply its financial support² Autonomy in this new situation of financial dependence

¹ This is a revised and updated version of a paper prepared for the Turku Seminar on PolicyChange in Higher Education: Intended and Unintended Outcomes (June 1990), and published in *Higher Education*, Volume 21, Number 4, June 1991 (Fulton, 1991).

² As a proportion of total institutional income, government support rose from roughly 30 per cent between the wars to over 60 per cent immediately post-war, and at its peak to nearly 90 per cent (Shattock and Berdahl, 1984).

was protected by the University Grants Committee (UGC), a "buffer" body invented in Britain in 1919. The job of its almost entirely academic membership was to accumulate and pass on to government requests for resources from the universities, after deciding not only on their academic plausibility but also on their relevance to the national interest (Shattock and Berdahl, 1984; Moodie, 1983). In effect, the universities were trusted not only to govern themselves but to define and allocate their own resource needs.

This golden age, as it now appears, of consensus between external demands and internal values was first threatened by the demand for university places, which rather unexpectedly continued to rise. The UGC, on behalf of the universities, had been concerned about quality issues - primarily the pressure which rising numbers placed on both staff and physical resources - since before the war (Becher & Kogan, 1991), and had hoped, and planned, for a period of consolidation which failed to materialise. Although the older universities were encouraged to grow, and plans were made both for brand new universities and for upgrading existing colleges, it became clear by the late 1950s that the rate of expansion was not fast enough: the universities responded to increased demand, not for the last time, by raising the grades they required for entry rather than squeezing in all those who met previously-acceptable standards. This caused strong enough discontent among both the teachers and the parents of potential students to prompt the then (Conservative) government to set up the Robbins Committee to conduct a wide-ranging enquiry into higher education and its future.

The Committee duly reported in 1963 (HE, 1963). Its best-known recommendation was the so-called "Robbins principle". Unlike most European countries, Britain has always had a selective admissions policy: qualified students have no absolute right of entry to institutions or courses. But the Robbins principle stated that government - and UGC - planning should nevertheless be based on the objective of providing a place somewhere in higher education for all of those who qualified for entry. The Committee justified its recommendation not only by the political pressure of demand - citing the political concept of a citizenship right to higher education (for the qualified) - but also by economic and sociological arguments: the need for national investment to match that of Britain's international competitors, and the expectation that expansion would lead to a less socially-skewed pattern of participation. In any event, the principle was immediately endorsed both by the current government and by the Labour opposition which was shortly to take over the government, thus enshrining student demand as the key planning criterion for the future. And in the following twenty-nine years governments have never escaped the obligation to satisfy expressed demand.³

However, despite its success with this core policy commitment, the Committee had also proposed several other policy principles, virtually none of which were adopted. These proposals, which practically define the other key areas of the policy agenda to

³ Moreover, until the creation of a student loan scheme (below) this obligation was backed up by the guarantee, also first introduced in the early 1960s in response to concern about regional inequalities, of very substantial financial support, subject to a parental means-test, for all British students accepted for any degree course.

this day, concerned labour market policy, higher education-government relations and the structure of the higher education system.

The idea of a planned labour market policy - to supply graduates to meet forecasts of employers' needs - was examined by the Committee, and rejected as an explicit planning consideration. (The arguments were twofold - first, that student demand should take priority, and second, that effective human resources planning was not feasible.) The Committee argued instead that not only higher education's total size but also its subject balance should be demand-led. For the next twenty years this proved impossible for governments to accept fully: their general endorsement of the Robbins principle said nothing about entitling students to enter any course of their choice. By the late 1960s, indeed, the authorities had asserted the right not only to control total course intakes for certain subjects, such as teacher training and medicine, in which government was the major employer, but also to direct the overall balance between scientific and other fields. In practice this has invariably meant instructing the UGC and the other planning bodies to provide more science and fewer non-science places than unfettered demand would justify - and this intervention into the student market has led both to recurrent debates about its desirability and effectiveness, and also to ironic consequences in lowering the entry requirements, and hence the status and attractiveness, of the subjects it was intended to promote (Fulton, 1990).

Secondly, Robbins had tried to preserve the universities' privileged status in the machinery of government, by proposing a specialist Ministry for higher education and research. Despite the Committee's advice, the government chose instead to construct a comprehensive department, the Department of Education and Science or DES, with responsibilities for the whole of education from kindergarten to university and also for basic scientific research.

The third divergence from the Robbins Committee's academic consensus⁴ concerned the future structure of the higher education system. The Committee had recommended that virtually all higher education should be provided by a single university sector. This proposal was firmly rejected in favour of a binary system of separate but allegedly equal spheres. The number of universities was frozen at the level it had reached in the mid-1960s (some 44 in total). In parallel there was to be a "public sector", to be dominated by thirty polytechnics created by merging and strengthening existing institutions, mainly colleges of art, education and technology. Like their predecessor colleges, these polytechnics would be owned, and fully controlled, by the local education authorities (LEAs) which also provided and managed the school system. The degrees for which they taught would be awarded by an independent body, the Council for National Academic Awards (CNAA), which would ensure a high quality of teaching and guarantee parity of degree standards with those of the universities.

⁴ Like the UGC, the Robbins Committee was dominated by representatives of the academic system itself.

There were a number of reasons for the rejection of Robbins' recommendation. The positive and explicit ones were essentially that it was important to promote and sustain diversity. Unlike the universities with their national or international research activities and nation-wide student recruitment, the polytechnics were to be community institutions, responding to local needs. This would be ensured by leaving them in the control and ownership of the LEAs. They would provide locally-based students with vocational courses tailored to nearby employment opportunities courses offered in part-time as well as full-time mode. As a result they would naturally cater for working-class students, avoiding the exclusivity associated with academic courses taught full-time on residential university campuses.

There were, however, other less-publicised reasons. These included the then-governing Labour Party's and the DES civil servants' loyalty to the LEAs, which had, over the years, nurtured a long succession of institutions to life, only to lose them to independence as universities. This loyalty was, it is fair to say, balanced by a fairly crude dislike and distrust of the universities: the Labour party for obvious enough anti-elitist reasons, perhaps coupled at the party's local level with resentment of the loss of control just referred to; the DES partly, no doubt, because of unfamiliarity with universities, partly out of bureaucratic dislike for their high degree of autonomy, and partly too, perhaps, in disapproval of the prospect of diluting the elite universities' status by further expansion of their numbers. In addition, the much higher per-capita costs of the universities than the existing non-university institutions were a major consideration: polytechnics were intended to be cheaper by virtue of less favourable staff-student ratios, lower staff salaries, absence of funding for staff research time and lower levels of capital investment.

The fundamental objective, therefore, of the binary policy was to outlaw the process of "academic drift" towards the dominant, high-status and high-cost university model: that is, to create a diversity of institutional types which would perform different but, hopefully, equally valued functions. The policy appealed to a large constituency: local and national government, of course, but also all those who wished to protect the present elite status of the existing universities. By enforcing it, governments aimed to preempt what were seen as the damaging effects of excessive and inappropriate competition (as it was then regarded) in a hierarchy where the leading institutions set the rules and values and held most of the cards. But while the structure laid down in 1965 survived in formal terms until the end of the 1980s, it has proved harder to legislate for values. The strains of what Trow (1981) has called an administered status hierarchy have been apparent from the beginning, and form a continuing theme in the system's internal development.

II 1970-1987: stagnation and political hostility (1970-83); towards mass higher education (1983-87)

It is the contention of this paper that from the Second World War to the present day, the fundamental engines of change have been supply and demand, both from

students and from the labour market. As elsewhere, the UK participation rate increased very sharply in the 1960s, rising from approximately 7 per cent of the relevant age group entering full-time study at the beginning of the decade to 14 per cent by the end. At this point, however, the rate ceased to grow - indeed, it declined marginally to 12.5 per cent and only began to recover in the early 1980s, finally exceeding the 1971 peak in 1985. At present it is rising fast, and now stands at just over 20 per cent.

Part of the explanation for this changing pattern undoubtedly lies in the labour market for graduates. This had been very strong in the 1960s, as a widening range of occupations began to require degrees for entry, at a time when the education system itself (and especially higher education) was necessarily recruiting large numbers of its own products. The first hints of a downturn came at the beginning of the 1970s, and the oil crisis made matters worse. The labour market did, in fact, continue to absorb rising numbers: despite the stagnant participation rate, a rising demographic trend ensured that graduate output rose throughout the 1970s. But problems of graduate unemployment and complaints from employers about graduate "quality" were well publicised throughout the 1970s and right up to 1983, the bottom of a recession which affected Britain particularly severely. Since then we have seen an economic boom in the mid-1980s which was particularly good news for graduates, followed by a further recession which has, however, left graduates less vulnerable to unemployment than those with fewer qualifications.

Clearly, the two trends are connected: the stagnation in the age participation rate roughly matched the deterioration in graduate opportunities, and the rising student demand which we are now experiencing must in part be a response to the contrasts, first, between buoyant opportunities for graduates and the sluggish youth labour market in the middle of the 1980s and now between their relative vulnerabilities to unemployment. But this is not the whole explanation; both the end of the growth in participation rates after the very rapid change of the 1960s and its recent resumption are the product of social as well as economic readjustments. To take one example, a very high proportion of university entrants are the children of graduates, and we are presumably now seeing a second upward cycle beginning as the children of the "new" students of the 1960s reach higher education-going age.

Whatever the underlying reasons, it seems indisputable that during the late 1980s Britain is finally making the shift from the elite to the mass stage, not just in Trow's percentages but, more fundamentally, in so far as external perceptions are concerned. Higher education is now for the first time an expectation, not just an opportunity, for the children, of both sexes, of upper middle-class families - though still making much less impact on other social groups; and equally, it is no longer possible, as it was even ten years ago, to find major employers who prefer to recruit non graduates and train them internally for their professional-level career streams (Roizen & Jepson, 1985).

How has this shift been reflected in government policy or that of higher education institutions themselves? During the late 1970s and well beyond, government policy was thoroughly unfriendly. In part this was a political condemnation, based on the

widely-held view that the Robbins-led expansion had failed to deliver its promises. The participation rate was stagnant, or worse; data for the universities showed that far from increasing, the proportion of working-class students was falling; and the substantial economic investment of the 1960s had apparently not yielded any payoff in the form of increased national prosperity. In part, however, the hostility was based on technical considerations. After ten years or more it seemed entirely reasonable to assume a participation rate which was permanently fixed in the range of 12 to 14 per cent; and the pool of eighteen year olds was set to fall⁵ Thus in 1981 the incoming Conservative government seized the opportunity to cut back sharply on funding for higher education in anticipation of the decline in student numbers which was widely expected to occur a few years later.

The institutions' responses were significantly divergent. On the universities' side, the UGC, acting as always before in the interests of preserving quality by sustaining a high cost per student, insisted that if available resources were being cut by 13 per cent, the student intake should be cut by approximately the same figure. Using unpublished criteria, it distributed its financial cutbacks, and the student places which it was no longer prepared to fund, quite unevenly across the universities: a few were almost spared, while one or two faced losses of funds and demands for closures of courses that seemed catastrophic (Kogan & Kogan, 1983). The consequence was uproar in the universities themselves: the UGC's credibility was severely damaged both by its compliance with the government's attack and by the opaque and inevitably suspect methods it had used to allocate the misery across institutions. But the sudden loss of university places also caused considerable public outcry, since it took place well in advance of the forecast decline in applications, and resulted once again in sharply increased entry requirements for many courses. Conservative politicians, who had previously speculated openly about the possibility of abandoning the Robbins principle, began to realise that the parents of potential students could form an effective pressure group. The point was reinforced the following year, when the Secretary of State was forced by worried back bench MPs of his party to withdraw proposals to increase the parental contribution to students' fees and living expenses. Another characteristic of a mass higher education system, the creation of a mass consumer market, had fitted into place.

Meanwhile, the polytechnics and colleges on the other side of the binary line had developed rather differently. The 1970s were indeed years of academic drift, in which they had emulated the universities by de-emphasising vocational courses and part-time study, and focusing increasingly on the humanities and social sciences. However disappointing to the proponents of a distinctive philosophy, this was a perfectly understandable reaction to the constraints under which they operated, notably the demands of potential students. In any case, most of their students, their staff and the employers of their graduates saw the binary policy as condemning them to an inescapable second-class status. Faced with the choice of emphasising their distinctiveness or trying to minimise it, they chose the latter - and achieved some

⁵ The demographic pattern in the UK is a gentle decline from the peak year of 1983 - a 12 per cent drop by the end of the 1980s - followed by a precipitous fall of a further 25 per cent between 1990 and 1995.

considerable successes and some failures. One of the major, if inevitable, failures of the 1970s concerned the external perception of their graduates. Despite the CNAA's elaborate efforts to ensure parity of degree standards, and their own efforts at high-quality teaching, most would-be students understandably saw them as second best to the universities, and they had persistent difficulties in filling their places, especially in science-based subjects. Employers responded by treating their output, similarly, as second best. A success, however, from their point of view (but a failure for government policy) was their achievement of virtual parity in academic staff salaries with those of the universities. The consequence was that their claim of cheaper cost per graduate depended disproportionately on higher student-staff ratios, achieved through their non-involvement in research. Even so, during the 1970s demand was so sluggish that in many areas their student-staff ratios drifted downwards, and very close to those in the universities.

But the public sector institutions' relationship to central government was very different from that of the universities. Like the schools, they were owned and controlled by local education authorities (LEAs). They were also funded by the LEAs under a complex system which, by recouping most costs either from central government or from a "pool" into which all LEAs paid roughly in proportion to their population, provided little incentive for economising, and indeed encouraged them to expand. There was no central mechanism to control them. Although their physical resources and support services never approached those of the universities, there was no mechanism to prevent their student-staff ratios from drifting downwards, as described above. But this meant that after 1981 they were in a good position to take up the extra students thrown on the market by the university cuts of that year, and this they proceeded to do. They were encouraged by a belated change in the resourcing system: central government had at last limited the total size of the available pool. But since the pool's division was still based on per-capita formulae, no institution could afford not to expand if others were still doing so, and the consequence was a huge increase in total enrolments, amounting to 30 per cent across the polytechnics and colleges in the first half of the decade (Wagner, 1989). Not only this, but although part of the increase came from eighteen-year-olds, another very substantial part began to be derived from genuinely new clienteles. The average age of polytechnic students had always been higher than that in the universities, but it rose even further during this period. So too did their proportion of part-time students, which had begun much higher than the universities, but drifted downwards in the 1970s. In addition, during the 1980s many (though not all) polytechnics and colleges made considerable efforts to recruit under-represented students of various kinds - inner-city residents, members of ethnic minorities and women in traditionally-male disciplines. The result was that the public sector gained considerable political credit - for expanding its intake to meet, and indeed to stimulate, increased demand; for widening access; and for reducing its unit costs way below the universities' to provide greater efficiency. The universities, on the other hand, had no comparable achievements to proclaim. Indeed, the UGC's actions in 1981 had succeeded in infuriating both the universities, which saw themselves as victims of a government agency in disguise, and the DES, which saw it as resisting all pressures for greater "efficiency". To summarise, the outcome was that if the 1970s were the era of

academic drift, the 1980s saw the emergence of a genuinely different and popular polytechnic mission.

Space does not permit a full analysis of the reasons for this development, some of which are internal to the culture of the institutions themselves. But one key element is the central government control mechanism. While the universities were at war with their planning body, the polytechnics and colleges acquired one for the first time in 1982. The National Advisory Body (NAB) was a somewhat bizarre organisational hybrid, a two-tier body with a lower, planning level representing academic and other interests, and an upper, decision-making level consisting of representatives of the LEAs - most of which were Labour-controlled during the 1980s - chaired by the minister for higher education, who was a Conservative throughout the NAB's lifetime. Despite the ultimately irreconcilable conflicts that this arrangement produced, the NAB was effective both in retaining the trust of most of its institutions and in promoting their interests. It achieved this quite largely by the simple if un-British (and certainly non-UGC) technique of totally eschewing secrecy for any of its planning documents; and also by placing itself firmly and publicly on the institutions' side in arguments with government about resources, but without falling into the UGC's political error of refusing to reduce per-capita funding.

Indeed, the NAB led the way both for its own sector and for the universities in promoting increased access as the central unresolved policy issue for the government. As we have seen, the early part of the 1980s was characterised at ministry level by planning for contraction, in the expectation that no conceivable increase in the participation rate could offset the impending demographic crash. This was despite the best efforts of the NAB, which in 1984 developed and published a progressive "strategy for the 1990s" (NAB, 1984). The key element was a proposal to revise the Robbins "principle" by replacing its commitment to find places for "qualified" students with one to take in all those "able to benefit". In its first reply in 1985, the DES was unimpressed, agreeing in theory while at the same time challenging its proponents to demonstrate that "the benefit [would] justify the cost" (DES, 1985).

Such a demonstration came from another source. As the economy improved, and graduate employment picked up, graduate recruiters began to realise that the DES was now planning for a thirty-five per cent reduction in graduate output over the next ten years. Already there were shortages of graduates with specific backgrounds in some branches of engineering and information technology; the consequences of a general decline on this scale were too serious to contemplate. A new organisation, the Council for Industry and Higher Education, consisting mainly of leading industrialists, was set up to lobby for a change in government policy. By 1987, a new Secretary of State had seized on increased participation as a popular policy, claimed credit for the rising participation rate and the large increase in polytechnic enrolments which his predecessor had done his best to frustrate, and set targets for the next ten years which forecast a much more modest decline in output. By 1989, he was busy revising these targets upwards and talking of no less than doubling the participation rate within fifteen years.

III 1987-the present: planning for mass higher education?

The 1987 White Paper (DES, 1987) contained more than simply a commitment to increase participation rates and graduate output. It signalled major changes in the structure and control of the system, whose details are still being worked out, although further reforms were announced in 1990 and 1991 and are now being implemented. Many of these changes can, I believe, be attributed to the new imperatives of an expanded system, although their critics would certainly describe some of them as party-political, and indeed would see them as driven rather more by dogma than ideology. The list of reforms over the last four years is daunting. It includes structural reorganisation; new methods for monitoring quality; the abolition of university staff's tenure rights; new principles for funding institutions; and changes in the quantity and the mode of student financial support.

To begin with the structural changes, the most striking of these is the two-stage process by which the former binary system has been dismantled. Under the 1988 Education Act (announced in DES 1987) the polytechnics and larger colleges were removed from local authority ownership and control and became independent corporations, with powers for the first time of owning their own property, hiring and firing their own staff and controlling their own finances. At the same time, the two existing planning bodies, the UGC and the NAB, were replaced by two new bodies with symmetrical titles and functions: the Universities Funding Council (UFC) and the Polytechnics and Colleges Funding Council (PCFC). These had many similarities in structure - they were each quite small; they were numerically dominated by business people, not academics (a requirement that was written into the legislation); they adopted quite similar modes of operation, and engaged in considerable technical cooperation; and before long they arranged a joint move to shared premises in Bristol. Although at that point some commentators (e.g. Williams, 1990) argued that these symmetrical organisations would for the first time permit a clear and non-competitive division of labour between the two sectors, other interests prevailed. In 1990 it was announced that the polytechnics, and a small number of the largest colleges, would be allowed to take the title and status of universities - including full degree-awarding powers - and that the two funding councils would therefore merge. This is to take place next April (1993). At that point the binary divide which has existed since the mid-1960s will cease to exist.

There were a number of rationales for these changes - again, some more explicit than others. The main official argument was the polytechnics' hard-won maturity, which was said to remove any need for their more restrictive managerial and quality controls: they had become national institutions in reputation and functions. On the management side, it followed that it was no longer appropriate or efficient for them to be controlled by local governments - an argument that many polytechnic directors had been making. To this, however, must be added the Conservative party's deep hostility to local government, from which it was also removing much of its power over primary and secondary schools. As far as quality was concerned, the continued existence of the CNAA was also much resented, even though it had already devolved virtual degree-awarding powers to most large institutions. Although the standards of

university degrees were not seriously questioned, it was often claimed both by the polytechnics' representatives and by DES ministers and civil servants that the quality of teaching in universities was probably lower than in the polytechnics, and certainly less well assured. Thus in 1988 ministers were not inclined to abolish all controls on the polytechnics: rather they threatened to extend controls to the universities, brushing aside claims to academic freedom and autonomy. Faced with this threat, in 1989 the universities set up a scheme of self-regulation - the "Academic Audit Unit" - which was quite substantially modelled on CNAA quality assurance procedures. And when last year government decided to grant full degree-awarding powers to the thirty-five new universities-to-be, and therefore to abolish the CNAA, it was made clear that there must now be a single "quality assurance unit" for the full university system. This is now being created by the institutions themselves.

Differences between university and polytechnic staff had also come to seem indefensible. Salary scales had already crept close in the 1970s, and staff structures converged in the 1980s. University-style titles such as Professor, which were once anathema in the public sector, are now commonplace. And over considerable protest, university staff have lost their previous absolute right of job tenure. This change has been defended by government on the simple grounds of efficient personnel management practice. But it has also removed a resented distinction between the two sectors - whose benefits to university employees have probably been more apparent than real.

None of these changes, however, will lead to a unified system of some eighty institutions of equal status. For the differences between the sectors were underpinned, as suggested earlier, by differences in funding. It has long been a source of grievance to the polytechnics, a grievance carefully nurtured by the NAB during its lifetime, that the universities' costs per graduate are so much higher than their own. The difference has of course been justified by the universities' role in research. As in most countries, government provides the universities with basic research support in the form of staff time as well as physical resources: it is a contractual expectation that every university teacher will engage in research, while polytechnic staff have substantially higher average teaching loads, and can only undertake research if they buy themselves out of teaching. However, in the search for greater efficiency, the DES began in the early 1980s to look closely at the national research effort. One obvious question was whether a system which planned university places, and hence university staff numbers, on the basis of student demand, was necessarily employing the right quantity of researchers. There are, of course, well-worn answers to the question - such as asking how else one might determine the right quantity, and insisting that good teaching needs active researchers - but these have failed to convince politicians or civil servants.

Various alternatives were suggested, all of which had as their explicit or implicit aim the reduction of the total expenditure on the infra-structure of academic research. The most radical idea, which has been formally rejected by the UGC/UFC, at least for the time being, was to classify the [old] universities into three grades: research institutions where all staff would be funded for research, teaching institutions where none would, and a (possibly very large) mixed category. This proposal foundered, at

least as an explicit policy objective for the immediate future, in the face of scepticism about its feasibility and effectiveness, fuelled by hostility to the threat of further cuts in the shrinking "science base". Instead, a rather more subtle, two part strategy was adopted. One element, which is to take place shortly, is to shift part of what had been core funding to the Research Councils, to be distributed as direct overheads on research grants. The second element, which has been phased in over a number of years, is that the UFC allocates funds to universities in two separate and virtually independent operations: "T" allocations for teaching and "R" funds for research. While T (discussed below) is directly related to student numbers, the R funds are mainly allocated on the basis of national "research assessment exercises", the second of which was conducted in 1989, and the third - in which the polytechnics have been invited to join - at the time of writing (June 1992).

I shall not describe these exercises in detail. They are national peer review procedures and possess much of the strengths and weaknesses that these generally display. The first, undertaken by the UGC in 1984, was the object of much complaint. Its unfamiliarity to both reviewed and reviewers, and the inexplicitness of the criteria both before and after the fact, did not inspire confidence. But the second, for which considerably more information on criteria and procedures was provided in advance, caused much less controversy. There can be little argument that if the funding body is compelled to discriminate between departments' research potential, as it has done explicitly since its 1981 cutbacks, its decision-making capacity can only be improved by inviting experts to help its judgements, taking into account standardised information on, for example, publications, research grants and other activities.

The outcomes have been interesting. For technical reasons the research assessments, conducted on a subject-by-subject basis, should not be averaged to produce aggregate university rankings. This has not, however, discouraged journalists and others from publicising just such rankings. The rather precarious evidence suggests that the universities no longer fit neatly into the post-war or 1960s pattern in which research was dominated by Oxford, Cambridge, London and the large, long-established "redbrick" foundations: several of the new universities of the 1960s appear to have overtaken most of the redbricks, and the picture in general is much more mixed. Whatever their reliability, the new ratings have provided quite a powerful means to challenge long-established public prejudices about different kinds of universities. But the danger is that the sharp differences in research resources which now follow the ratings, combined with the shift to overhead funding, could freeze the present status quo. Departments are being stratified largely on the basis of their past achievements: it is increasingly hard for academics from unsuccessful departments in the current universities to find the time and resources to develop and submit research proposals. For the bulk of staff in next year's new universities, the former polytechnics, who have been in this position for many years, it is hard to imagine that research assessment will bring many opportunities. Much will depend, no doubt, on the total size of the R allocation across the system, and like science budgets everywhere this is under extreme pressure in both directions. It is clear that government policy at present is that there will certainly be no increase without compensating gains in the effectiveness with which funds are used; and in practice this must mean much greater concentration, whether at the departmental or

institutional level. In the medium term it seems likely that there will indeed be institutional segregation. But one further, and so far little noticed, policy change took place after the General Election in April. This was the creation of a new Minister for Science with cabinet rank, outside the previous ministry, which has now been renamed the Department for Education (DFE). This is perhaps the logical culmination of the separation of T and R funding: however, even if the new ministry helps to achieve real increases in the science budget, as seems possible, it is more likely to accelerate than to reverse the trend to more selective allocation of research funds.

The future form of the T element is at present uncertain. Unlike R, where because of their monopoly of expertise the universities and the UFC were able to dictate terms, T formulas are currently the subject of fierce argument among interested parties as the new Higher Education Funding Council begins its planning. However, a few principles are perfectly clear. One is that all institutions will be funded on the same basis: there will no longer be one formula for polytechnics and another, more generous one for universities. This is a major victory for the polytechnics, and their supporters in the civil service and government. The consequence is of course to underline the importance of R as a differentiating factor: unless universities win substantial cash for their research they will presumably face a very sharp deterioration in their staff-student ratios. Such a deterioration is already taking place as a consequence of the second T principle, namely that there will also be substantial elements of inter-institutional competition for T. Both the PCFC and the UFC introduced bidding systems in 1990, in which institutions were forced to compete with each other, within their own sector, either for resources per student, or for extra student places for which limited extra resources would be available. Although lip-service was paid to quality considerations, the main criterion for the two funding councils was the price per student, which was forced sharply downwards as a result. Under the new regime, universities (and departments within them) without research funds will have to teach at least as many students pro rata as their polytechnic counterparts - unless they can persuade students to pay premium fees for the quality or the status of their degrees. This is a proposal which has been repeatedly discussed, and so far rejected, over the past three or four years. It will certainly be discussed again. The third proposal, which has yet to be fully described, let alone implemented, is that there will be at least a modest element of quality assessment for teaching, as there already is for research. The rationale is to counter the danger that those institutions that can do so will over-emphasise research, where extra resources can be won, and put minimal efforts into teaching; the underlying political motive is to mollify the polytechnics and colleges by rewarding their supposed strengths. Again, much will depend on the proportion of total T funds that is quality-related: unless it is high, or unless the financial penalty for low quality is very severe, the effects are likely to be inadequate to compensate institutions significantly for the absence of R funds..

Whatever the details, the general intention of these changes in funding for teaching is clear enough. It is not so much to reduce the costs for existing numbers - though that may happen as well - as to encourage institutions to expand their intakes rapidly at marginal costs. Since the bidding policy was announced, most universities have undergone deathbed conversions to the cause of expansion which would have seemed inconceivable only a few years ago. Already the bidding system has proved a

success, not for the ideology of the marketplace, but for a government determined that expansion must be financed at the lowest achievable rate.

Conclusions: general themes and prospects for the future

Martin Trow, in his well-known analysis of elite and mass higher education, makes the point that the shift from one level to another is not an orderly progress, but requires a transformation on many different dimensions; and that this transformation may be accompanied by tensions and resistance to change from any or all of the many interested parties. The British case is arguably an excellent example of the thesis. We have seen the long slow process of adjustment both in student demand and in the labour market. Now that this has, apparently irreversibly, taken place, new structures, new control and financing mechanisms and (undiscussed here) new internal forms of organisation are coming into being to cope with the changed conditions.

The T and R system described above will certainly lead to a new stratification of higher education institutions. It is commonplace at the moment to refer to the abolition of the old binary system, and to suggest that it has been replaced by a new one which separates the whole of higher education from the next tier of (mainly vocational and non-degree awarding) further education. That is only half of the story. One of the most important features of the binary distinction was the presence or absence of funding for research. And this line is now moving sharply upwards, not downwards. There may no longer be a de jure separation between teaching-only and research and-teaching institutions, but de facto distinctions will continue - and may be much harder to change.

The consequences of other changes are less easy to forecast. The future of the new funding council(s)⁶ is possibly more problematic than is generally realised. On the research side, the move towards overhead funding has already reduced the amount of R funds at their disposal, and this process could be taken further. In addition, a separate ministry for science, when it is fully established, may find it hard to share an administrative agency with the DFE whose concerns will presumably only be with teaching. And as far as teaching is concerned, the present allocation system is a quasi-market arrangement whereby administrators award funds against bids in a kind of proxy for genuine student choice and competition. (It can be argued that in the United Kingdom the ideology of privatisation and competition is still at war with many of the instincts of bureaucrats and indeed of politicians.) But this arrangement is administratively and politically unstable, and the financial pressures referred to earlier could easily lead to a "privatised" system in which institutions set differential fees to

⁶ In fact there are to be three Higher Education Funding Councils, one each for England, Scotland and Wales - a decision which will not help unified national planning.

cover a much higher proportion of their costs. The present situation of rocketing student demand provides the perfect opportunity for them to do so.

The UGC performed a number of functions which its successors have lost or abandoned. These included medium-to-long-term planning (lost in the pressures of short-term demand and competitive bidding); planning for labour market needs (abandoned by government in favour of student choice); and quality control (partly if not wholly transferred to other agencies). Moreover, the present and future funding councils are widely (and essentially correctly) perceived as government agencies rather than consensual "buffer" agencies in the old model. Once challenged, they may turn out to have very few friends.

But I shall end, as I began, with student demand. The guiding assumption of the whole system, from government to institutions and departments, is that demand will continue to increase, up to the fairly arbitrary figure of a 30 per cent participation rate by the end of the decade. Much of the arrangements now being put in place depend on it doing so. But we know that economic conditions affect demand, both through the graduate labour market (and that for young nongraduates) and through consumption patterns. Britain's general economic situation is so uncertain that labour market conditions can hardly be relied on for stability. And as far as consumption is concerned, two further factors come into play. First is the possible move to differential fees, in which all premiums above a basic level would presumably be found by students themselves and their families. This could easily dampen down demand at the margins. And secondly, Britain has recently switched from the generous student support system referred to earlier to a combination of government loans and a much tighter squeeze on other benefits. The change is so new that the effects cannot yet be seen - except that in the short run, demand seems not to have been affected yet. But there is little doubt that even with the loans students are considerably worse off than a few years ago. When this news clearly reaches 16-18 year olds it could well have a deterrent effect. And secondly, and perhaps more ominously, the short-run cost to government funds of the vast increase in demand for loans (which are not means-tested) on top of means-tested grants is very high. The loan system was intended over the long term to be virtually self-financing, and so to reduce the Treasury's reservations about expansion. In the short term it may have precisely the opposite effect. Sooner or later, demand will cease to climb, at least at its present rate. That moment could come much sooner than most commentators expect.

References

- Becher T and Kogan M (1991) Process and Structure in Higher Education. Heinemann, London.
- DES] Department of Education and Science (1985) The Development of Higher Education into the 1990s (Green Paper) Cmnd 9524, London, HMSO.
- DES] Department of Education and Science (1987) Higher Education: Meeting the Challenge (White Paper) Cm 114, London, HMSO.
- Fulton, O (1990) "Higher education and employment: pressures and responses since 1960" in Summerfield, P and Evans, E J, eds, Technical Education and the State since 1850. Manchester: Manchester University Press.
- Fulton, O (1991) "Slouching towards a mass system: society, government and institutions in the United Kingdom" Higher Education, Vol 21 No 4.
- HEJ (1963) Higher Education: Report of the Committee appointed by the Prime Minister under the Chairmanship of Lord Robbins 1961-63. Cmnd 2154. London, HMSO.
- Kogan, M with Kogan, D (1983) The Attack on Higher Education. London, Kogan Page.
- Moodie, G C (1983) "Buffer, Coupling and Broker: Reflections on 60 Years of the UGC" Higher Education Vol 12 No 3.
- NAB] National Advisory Body for Local Authority Higher Education (1984) A Strategy for Higher Education for the late 1980s and Beyond London, National Advisory Body.
- Roizen J and Jepson M (1985) Degrees for Jobs: Employer Expectations of Higher Education. Guildford, SRHE & NFER-Nelson.
- Shattock M & Berdahl R (1984) "The British University Grants Committee 1919-83: Changing Relationships with Government and the Universities" Higher Education Vol 13 No 5
- Trow M (1974) Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education in Policies for Higher Education. OECD, Paris.
- Trow M (1981) "Comparative Perspectives on Access" in Fulton O, ed, Access to Higher Education. Guildford: Society for Research into Higher Education.
- Wagner, L (1989) "National Policy and Institutional Development" in Fulton, O, ed, Access and Institutional Change. Milton Keynes: Society for Research into Higher Education and Open University Press.
- Williams, G (1990) "Higher Education" in Flude, M and Hammer, M, eds, The Education Reform Act 1988: Its Origins and Implications Basingstoke: Falmer Press.

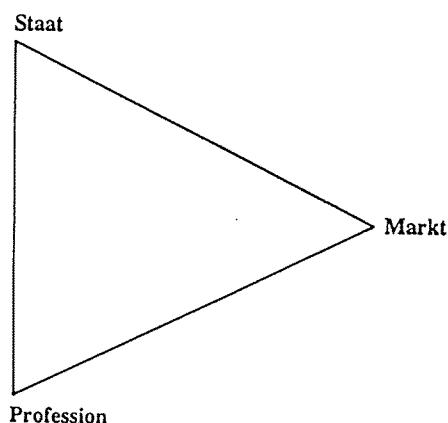
Entwicklungstrends der Hochschulpolitik in Europa¹

Josef Melchior

Gegenwärtig erleben wir in Europa eine Phase beschleunigten gesellschaftlichen Wandels und tiefgreifender politischer Veränderungen, die auch vor dem Hochschulwesen nicht haltmachen. Zu den gewichtigsten Veränderungen im Hochschulbereich zählt zweifelsohne die Formierung einer europäischen Hochschulpolitik im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft und im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes. Deshalb möchte ich auch die Charakterisierung dieses Konstitutionsprozesses an den Anfang meiner Analyse der Entwicklungstrends der Hochschulpolitik in Europa stellen. Die Entwicklung der Hochschulpolitik auf EG-Ebene wird im zweiten Kapitel mit den Entwicklungstrends auf nationalstaatlicher Ebene konfrontiert, um schließlich im dritten Kapitel Perspektiven der weiteren Entwicklung der Hochschulpolitik in Europa zu skizzieren.

Zur Veranschaulichung der komplizierten und differenzierten Prozesse werde ich mich eines analytischen Schemas bedienen, das von Burton Clark (1983), dem Pionier der vergleichenden Hochschulforschung, entwickelt worden ist.

Abbildung 1: Koordinationsmechanismen von Hochschulsystemen



¹ Ich möchte mich an dieser Stelle bei Dr. Lorenz Lassnig für wertvolle Anregungen und die kritische Diskussion vorläufiger Fassungen des vorliegenden Artikels bedanken.

Das Schema, das in Abbildung 1 modellhaft dargestellt ist, besagt, daß die einzelnen Elemente eines Hochschulsystems durch verschiedene Koordinationsinstanzen bzw. Koordinationsmechanismen zusammengehalten und miteinander vermittelt werden. Diese Koordinationsinstanzen sind der Staat bzw. Macht und Autorität, zweitens der Markt, der hier in einem weiten Sinn verstanden wird als jede Form eines dezentralen Austausches und drittens die Profession, die in diesem Fall den Stand der Akademiker oder die akademische Oligarchie im Sinne von Clark meint. Das Modell kann dazu verwendet werden, einzelne Hochschulsysteme innerhalb des Koordinationsdreiecks zu verorten. Jeder Position innerhalb des Dreiecks entspricht eine spezifische Kombination dieser verschiedenen, idealtypischen Koordinationsmechanismen.

Die These, die den folgenden Ausführungen zugrundeliegt, lautet, daß mit der Formulierung einer Hochschulpolitik auf EG-Ebene ein gesamteuropäisches Hochschulsystem im Entstehen begriffen ist und daß sich dieses gesamteuropäische Hochschulsystem signifikant von den nationalen Hochschulsystemen unterscheidet. Vieles deutet darauf hin, daß die zukünftige Entwicklung der Hochschulsysteme in Europa vom Spannungsverhältnis und der Wechselwirkung von gesamteuropäischer und nationalstaatlicher Ebene bestimmt werden wird.

1. Zur Entwicklung der Hochschulpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Die Frage, die in diesem Zusammenhang zu allererst beantwortet werden muß, ist die, ob überhaupt von einer europäischen Hochschulpolitik gesprochen werden kann. Wenn ja, so ist danach zu fragen, nach welchen Gesetzmäßigkeiten sie sich in den letzten rund zwanzig Jahren entwickelt hat.

Die Ausgangsfrage ist nicht trivial, denn formal betrachtet ist das Hochschul- und Universitätswesen kein Bestandteil der 1957 abgeschlossenen Römischen Verträge. Die hochschulpolitischen Aktivitäten der EG leiten sich auch nur von einigen wenigen Bestimmungen ab: von den Paragraphen 118 und 128, die die EG ermächtigen, die Zusammenarbeit im Bereich der berufsbezogenen Ausbildung zu fördern und vom Artikel 57, der die Erlassung von Richtlinien für die wechselseitige Anerkennung von akademischen Diplomen, Prüfungszeugnissen und Befähigungsnachweisen vorsieht. Das Ziel, das damit verfolgt wird, ist insbesondere die Förderung der Mobilität von hochqualifizierten Arbeitskräften und die Erleichterung der Aufnahme und Ausübung freier Berufe. Damit haben wir auch schon einen ersten Hinweis auf den Zusammenhang von ökonomischer Entwicklung und dem Tätigwerden der EG. Die These, die ich im folgenden belegen möchte, zielt genau auf diesen Zusammenhang. Die Dynamik im Konstituierungsprozeß der Hochschulpolitik der EG ergibt sich nämlich aus der Erhöhung der ökonomischen Bedeutung der Hochschulen seit den 50er Jahren. Drei markante Entwicklungen waren es, in deren Folge sich das hochschulpolitische Engagement der EG jeweils massiv erhöhte.

1. Die Ausdifferenzierung berufsbezogener Studien auf postsekundärer Ebene.
2. Die Erkenntnis der strategischen Bedeutung von Forschungs- und Entwicklung für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der EG und
3. die quantitative Expansion des Hochschulsektors.

Bis Ende der 60er Jahre war das Thema "Erziehung" in der EG mehr oder weniger tabu. Anfang der 70er Jahre änderten sich die diesbezüglichen Einstellungen sowohl in den Mitgliedsländern als auch in der Kommission. Im Juli 1971 wurden vom Ministerrat allgemeine Richtlinien für die Installierung eines Gemeinschaftsprogramms im Bereich der berufsbezogenen Ausbildung verabschiedet, und im November fand dann das erste Treffen der Erziehungsminister seit Bestehen der Gemeinschaft statt. Es dauerte jedoch noch einige Jahre bis 1976 das erste "Education Action Program" auf Initiative der Kommission der EG verabschiedet wurde. In den begleitenden Resolutionen finden sich hier erstmals auch hochschulpolitische Ziele der EG ausdrücklich formuliert. Das war nicht zuletzt dadurch ermöglicht worden, daß sich berufsbezogene Studien auf postsekundärer Ebene etabliert hatten, wodurch prinzipiell auch die Hochschulen in den Gestaltungsbereich der EG gelangten. Ein zweiter Grund lag darin, daß sich innerhalb der EG eine umfassendere Interpretation ihres Zuständigkeitsbereiches durchzusetzen begann. Das wurde so verstanden, daß alle diejenigen Fragen von Erziehung und Ausbildung zur Gemeinschaftsangelegenheit gemacht werden können, die mit den Erfordernissen der optimalen ökonomischen Entwicklung in Zusammenhang stehen (vgl. "For a Community policy in education". Bulletin of the European Communities Supplement 10/73, Luxemburg 1973, 11; Neave 1984, 5-9).²

Die grundlegende hochschulpolitische Strategie der EG, die darauf aufbauend auf dem Treffen der Erziehungsminister der Gemeinschaft 1974 formuliert wurde und bis heute Gültigkeit besitzt, besteht kurz gesagt darin, die Kooperation und Zusammenarbeit zwischen Hochschuleinrichtungen in Europa zu fördern. Diese Strategie enthält drei Kernelemente:

1. Die Beseitigung von Hindernissen, die die Mobilität von Lehrenden, Studierenden und Forschern beeinträchtigen.
2. Die Verbreiterung der Möglichkeiten der Anerkennung von akademischen Diplomen und Studienzeiten.
3. Die Verstärkung des diesbezüglichen Informationsaustausches zwischen den Mitgliedsländern (vgl. Neave 1984, 77-97).

Es war von Anfang an klar, daß es sich dabei um langfristige Aufgaben handelt. Die Verwirklichung der Vorgaben erforderte nämlich nicht nur die Erzielung eines Konsenses zwischen einer Vielzahl von beteiligten Akteuren, sondern auch einen hohen Kooperationsaufwand, da in den Mitgliedsländern stark voneinander abweichende Regelungen existieren.

2 Die Grundlage dafür bildet Artikel 128 des EWG-Vertrages, worin der Rat ermächtigt wird, allgemeine Grundzüge zur Durchführung einer gemeinsamen Politik im Bereich der Berufsausbildung zu formulieren.

Nachdem die ersten Schritte gemacht waren, dauerte es einige Zeit, bis eine zweite Offensive der EG mit weitreichenden hochschulpolitischen Konsequenzen einsetzte. Auslöser dieser Offensive waren die gewandelten weltwirtschaftlichen Wettbewerbsverhältnisse. Die EG erkannte Anfang der 80er Jahre, daß nur intensivierte gemeinsame Forschungsanstrengungen auf europäischer Ebene den notwendigen technologischen Fortschritt gewährleisten und den hohen Lebensstandard in Europa langfristig erhalten helfen können. Sie erhöhte daraufhin ihre Anstrengungen erheblich. Es wurden Forschungsförderungs- und -kooperationsprogramme initiiert und beträchtliche finanzielle Mittel locker gemacht. Zu Beginn der 90er Jahre betrugen die jährlichen Ausgaben für Forschung und Entwicklung rund 1,5 Mrd. ECU. Das entspricht allerdings lediglich einem Anteil von weniger als 3% am Gemeinschaftsbudget. Außerdem kommt nur ein Teil dieser Mittel der Hochschulforschung zugute (vgl. Shackleton 1989, 136; Moussis 1992, 348). Das Hauptgewicht der Anstrengungen der EG liegt aber auch weniger im finanziellen Bereich als in der Zusammenführung und Konzentration der finanziellen und humanen Forschungsressourcen der Mitgliedsländer für Projekte, die im Rahmen der einzelnen Mitgliedsländer nicht durchgeführt werden könnten.

1987 wurden die Kompetenzen der EG im Bereich Forschung und Technologie durch die Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte erweitert (Art. 130f-130q) und der Kommission ein institutioneller Rahmen für deren Umsetzung an die Hand gegeben. Damit wurde ein deutliches Signal gesetzt und die europäischen Forschungsaktivitäten auf ein neues Niveau gehoben. Im Augenblick wird schon das sogenannte vierte, wiederum erweiterte Rahmenprogramm für die Jahre 1994-1997 vorbereitet.

Die Hochschulpolitische Relevanz dieser Entwicklung liegt darin, daß von den diversen Programmen beträchtliche Anreize zur Intensivierung der internationalen Forschungsk Kooperation für Hochschuleinrichtungen ausgehen. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Zusammenarbeit von Hochschuleinrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen gelegt. Dadurch werden die Hochschulen dazu angeregt, sich stärker als bisher für die Ansprüche der wirtschaftlichen Praxis zu öffnen.

Der dritte Entwicklungsschub, der den bisherigen Formierungsprozeß der Hochschulpolitik der EG abschließt, steht im Zusammenhang mit der Expansion der Hochschulsysteme und dem Ziel der Vollendung des Binnenmarktes. In ihren jüngsten Dokumenten stellt die Kommission der EG fest, daß die Hochschulpolitik von "strategischer Bedeutung" für das Funktionieren des Binnenmarktes ist (vgl. Kommission 1991, 1). Der Grund dafür liegt darin, daß die angestrebte Freizügigkeit der hochqualifizierten Arbeitskräfte nur dann realisiert werden kann, wenn die Hochschulabsolventen sicher sein können, daß ihr Abschluß in einem anderen Mitgliedsland auch anerkannt und der Zugang zum Beruf gesichert ist. Da dies eine stetig steigende Anzahl von Berufstätigen betrifft, hat die EG den Abbau bestehender Behinderungen seit 1988 beträchtlich beschleunigt. Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte lehrten darüber hinaus, daß die Mobilität der hochqualifizierten Arbeitskräfte nicht nur durch formale Hindernisse beschränkt wird, sondern auch durch kulturelle: vor allem die fehlende Kenntnis fremder

Sprachen und des kulturellen Hintergrundes. Die EG hat darauf reagiert, indem sie eigene personenbezogene Programme zur Förderung der Mobilität von Studierenden, Lehrenden und Forschern eingerichtet hat. Die bedeutendsten diesbezüglichen Programme sind ERASMUS und "Human Capital and Mobility".

Die Formierung der Hochschulpolitik, wie ich sie beschrieben habe, verdankt sich also einem langsamen Lernprozeß, in dem sich ein spezifischer "politischer Stil" der EG im Hinblick auf die Bildungspolitik entwickelt hat. Dieser politische Stil kann durch drei Elemente charakterisiert werden:

- das Prinzip der Subsidiarität
- die Beschränkung auf die Regelung von "Rahmenbedingungen" und
- die Konzentration auf den Einsatz von Anreizsystemen.

Das Prinzip der Subsidiarität wurde im Bereich der Hochschulpolitik von jeher angewandt. Es besagt, daß die EG nur diejenigen Agenden an sich ziehen darf, die auf einzelstaatlicher Ebene nicht gelöst werden können. Im Hintergrund steht die Befürchtung des Souveränitätsverlustes in Bereichen, die von besonderem nationalen Interesse sind und die Angst vor dem Verlust der kulturellen Eigenart. Zu den transnationalen, hspolitisch relevanten und konsensfähigen Anliegen der EG zählen heute

- a) die Beseitigung der Zugangshindernisse zu den Hochschulen (Mobilitätsförderung, Diskriminierungsverbot) und
- b) zu den geregelten Berufssegmenten (generelle Anerkennung der Abschlüsse),
- c) die Zusammenarbeit im Bereich der berufsbezogenen Aus- und Fortbildung sowie
- d) die Förderung gemeinsamer Forschung und Entwicklung.

Als zweites Stilelement der europäischen Hochschulpolitik ist die Beschränkung auf die Gestaltung von "Rahmenbedingungen" zu erwähnen. Die Strategie der Angleichung bzw. "Harmonisierung" von Ausbildungsgängen und Zulassungsvorschriften erwies sich als äußerst schwierig und langwierig. Zur Beschleunigung des Abbaus von Zugangshindernissen einigte man sich 1988 darauf, nicht spezifische, sondern generelle Richtlinien für die Anerkennung von Berufsbefähigungen zu erlassen.³ So werden seither Diplome, die ein mindestens dreijähriges Studium voraussetzen überall in der EG als Hochschulabschluß anerkannt. Auf diese Weise werden die Mitgliedsländer nicht gezwungen, sich über alle Details zu einigen, sondern es wird lediglich ein "Rahmen" mit Mindeststandards vorgegeben, wobei es den einzelnen Ländern freigestellt bleibt, sich diesem Rahmen anzupassen oder auch nicht.

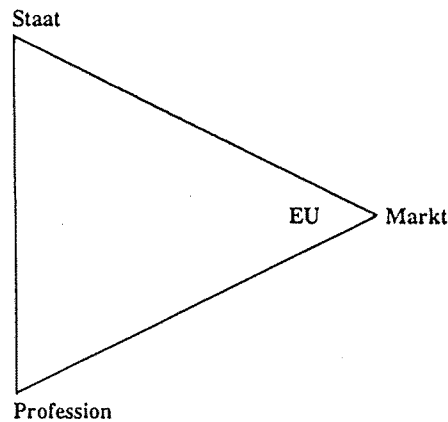
Das dritte Stilelement der Hochschulpolitik der EG besteht im massiven Einsatz von Anreizsystemen. Als Anreize werden finanzielle Förderungen und

3 Vgl. "Concil Directives on a general system for the recognition of higher education diplomas awarded on completion of professional education and training after at least three years'duration" vom 21.12.1988.

unterstützende Maßnahmen eingesetzt. In diesem Zusammenhang sei auf die vielfältigen Bildungs- und Forschungsprogramme der EG hingewiesen. Programme sind Maßnahmenbündel, die vom Ministerrat auf Anregung der Kommission beschlossen werden und vielfältige Förderungsaktivitäten umfassen. "Programme" wie z.B. ESPRIT und RACE fördern die Durchführung gemeinsamer Forschungsprojekte von Forschungsinstitutionen aus mehreren Ländern, SCIENCE soll die Mobilität von Forschern erhöhen, ERASMUS fördert die Mobilität von Lehrenden und Studierenden, LINGUA den Fremdsprachenerwerb COMETT die Zusammenarbeit zwischen Industrie und Universitäten.

Einen zweiten Zweig von Anreizstrukturen stellen diejenigen Aktivitäten und Einrichtungen dar, die den Informationsaustausch und die freiwillige Kooperation zwischen Hochschuleinrichtungen und Hochschuladministrationen unterschiedlicher Mitgliedsländer erleichtern. Dazu gehört z.B. das 1981 eingeführte Informationssystem namens "EURIDICE", das Informationen zu Programmen und Projekten im Erziehungsbereich der Mitgliedsländer sammelt, dokumentiert und den Gemeinschaftsinstitutionen, nationalen Stellen und offiziellen Vertretern des Hochschulwesens zur Verfügung stellt. Zum Zweck der Wissensproduktion und des Erfahrungsaustausches wurden auch eigene Institutionen geschaffen wie z.B. 1975 das "Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP)" oder 1976 das Europäische Universitätsinstitut in Florenz (vgl. Moussis 1992, 191). Im Rahmen der generellen Aufgabe der Kommission, die Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu befördern und auf der Grundlage von Resolutionen des Ministerrates hat die Kommission auch eine Schrittmacherfunktion im Hinblick auf neue Initiativen im Hochschulbereich übernommen. Die Kommission initiiert Workshops und Konferenzen zu Fragen der Hochschulbildung und sie vergibt Forschungsaufträge und läßt Gutachten erstellen, die oft die Grundlage für politische Weichenstellungen in der HSpolitik der EG gebildet haben (z.B. der Janne-Report 1973 "For a Community Policy on Education" oder die Konferenzen von Löwen 1989 und Siena 1990 zur Vorbereitung des Memorandums der EG zur Hochschulpolitik 1991).

Mit der Entwicklung des skizzierten "weichen" Politikstils hat die EG darauf verzichtet, eine Strategie der zentralen Steuerung und Regulierung der europäischen Hochschulsysteme aufzubauen. Sie hat auch keine Versuche unternommen, eine Vereinheitlichung der europäischen Hochschulsysteme herbeizuführen. Faktisch konvergieren die hspolitischen Maßnahmen der EG auf die Etablierung eines europäischen Bildungs- und Forschungsmarktes. Als Folge der Öffnung der Hochschulsysteme und der Mobilitätsförderung soll ein europaweiter "consumer", "labour" und "institutional market" im Sinne von Burton Clark etabliert werden.

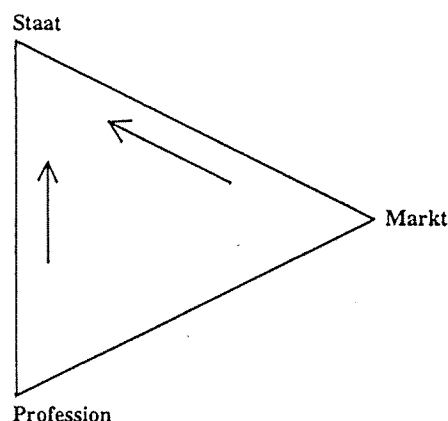
Abbildung 2: Positionierung des gesamteuropäischen Hochschulsystems (EU)

Das gesamteuropäische Hochschulsystem besteht demnach aus vielen unabhängigen nationalstaatlichen Teilsystemen, die nur durch dezentrale Austauschbeziehungen und minimale gemeinsame Standards koordiniert würden. In der Abbildung 2 wird das durch die Positionierung des europäischen Hochschulsystems nahe dem idealtypischen Marktmodell zum Ausdruck gebracht.

Das Funktionieren dieses Marktes und seiner Teilmärkte hängt jedoch nicht nur von der Hochschulpolitik der EG ab, sondern in hohem Maße auch von den Hochschulpolitiken der Mitgliedsländer selbst.

2. Entwicklungstrends in den Hochschulpolitiken der Länder Europas

In einer Analyse der hspolitischen Entwicklungen in Europa kommen Guy Neave und Frans a van Vught zu dem Schluß, daß bis in die Mitte der 80er Jahre und in manchen Ländern bis heute der Einfluß des Staates auf die Hochschulsysteme ständig zugenommen hat. Diese Entwicklungsrichtung ist mit den Pfeilen in Abbildung 3 angedeutet.

Abbildung 3: Entwicklungsrichtung europäischer Hochschulsysteme

In den 60er und 70er Jahren hatte eine Politik der Öffnung der Universitäten, der Demokratisierung und Gewährleistung von Chancengleichheit und der Bemühungen um die Abstimmung mit dem Arbeitsmarkt dazu geführt, daß der Staat immer stärker in das Hochschulwesens intervenierte und die Autonomie der Universitäten und Hochschulen untergrub. Es wurden immer umfassendere Politiken, dichtere Regelungsnetze und bürokratische Einflußkanäle entwickelt, die alle darauf zielten die Hochschulen zu "öffnen", sie für gesellschaftliche Bedürfnisse empfänglicher zu machen, die Zahl der hochqualifizierten Arbeitskräfte und die Berufsbezogenheit der Studien zu erhöhen sowie technologische Innovationen voranzutreiben. Die in diesem Zusammenhang entwickelten Strategien der "rationalen Planung und Kontrolle" des Hochschulwesens stoßen jedoch zunehmend an Grenzen.

Seit Ende der 70er Jahre verschärften sich die ökonomischen und finanziellen Rahmenbedingungen, sodaß die Forderung nach "Effizienz" zur Leitlinie der Hochschulpolitik in fast allen Ländern Europas wurde. Um zu einer Effizienzsteigerung im Hochschulwesen zu kommen, wurden verschiedenste Reformen unternommen (Neave/Vught 1991, 242-246):

1. Eine erste Gruppe von Reformen bezog sich auf Veränderungen im Management und der Organisation einzelner Institutionen. Die Maßnahmen bezogen sich auf
 - a) die Einbindung oder Stärkung sogenannter "externer Interessen" - wie z.B. von Regionalinteressen in Frankreich, der Sozialpartner in Schweden und von Industrie und Handel in Großbritannien -;
 - b) die Schaffung von klaren Verantwortlichkeiten - was meist die Stärkung der Entscheidungsbefugnisse der Lehrstuhlinhaber bzw. der Professorenschaft impliziert wie etwa in Frankreich oder in der BRD - sowie auf
 - c) die Entwicklung von Kapazitäten zur strategischen Planung und betriebsförmigen Organisation innerhalb einzelner Institutionen - am deutlichsten ausgeprägt in den Niederlanden, Norwegen und Großbritannien. Diese Veränderungen bedeuten insgesamt eine Stärkung der Klasse der "Verwalter" und "Manager" und eine Aufwertung der organisationsbezogenen gegenüber den akademischen Werten innerhalb der Hochschulen.

2. Eine zweite Gruppe von Reformen bezieht sich auf neue Mechanismen, die die Außenbeziehungen von HS und das HSsystems insgesamt regeln helfen sollen. Dazu gehört die Entwicklung von neuen Mechanismen des "conditional contracting", der Evaluierung und der Rechenschaftspflicht von Universitäten.
 - a) Das "conditional contracting" meint, daß die Verteilung von Mitteln an bestimmte Auflagen geknüpft wird oder in einem kompetitiven Verfahren erfolgt, aber auch das Recht der Einwerbung von sogenannten "Drittmitteln". Das "conditional contracting" ist in erster Linie ein Instrument zur Verteilung knapper Mittel, zur Ressourcenmobilisierung und zur Förderung der Anpassungsbereitschaft der Hochschulen an geänderte Nachfragebedingungen. Eingesetzt wird

es sowohl in der Forschung als auch in der Lehre und am stärksten ausgeprägt findet man es in Großbritannien, den Niederlanden und in Frankreich.

- b) Die Evaluierung als Maßnahme der Qualitätssicherung war schon immer Bestandteil des hochschulpolitischen Instrumentariums. Ende der 80er Jahre wurden in Europa jedoch neue Verbindungen zwischen der routinemäßigen und der strategischen Evaluierung hergestellt und die Evaluierung "a posteriori" u.a. durch die Berücksichtigung sogenannter "performance indicator" verstärkt. Beide Mechanismen sollen die Beurteilung der Leistungen einzelner Einrichtungen erleichtern und Instrumente für eine objektivere Ressourcenallokation an die Hand geben. In Frankreich, Schweden und Norwegen sind diese Entwicklungen inzwischen am weitesten gediehen.

Die neuesten Reformen zielen darauf, an die Stelle bürokratischer Planung und rechtlicher Regulierung die Selbststeuerungsfähigkeit von "marktähnlich" organisierten Hochschulsystemen zu setzen. Die Einführung von kompetitiven Mechanismen, die Dezentralisierung von Kompetenzen und die Deregulierung wird jedoch oft nur halbherzig verfolgt. Eine Analyse der diesbezüglichen Veränderungen in den verschiedenen HSsystemen in Europa ergibt, daß vielmehr nur eine Verschiebung von der Prozeßkontrolle zur Produktkontrolle stattgefunden hat, wobei beide in ein hierarchisches Verhältnis zueinander treten. "On the one hand, the authorities seem willing to enhance institutional autonomy, while on the other claiming to need more elaborated and more sophisticated systems of evaluation to judge the use to which such autonomy has been put in terms of the individual output of institutions. Put another way, only when sufficient purchase by government over product control is developed, will autonomy in process control expand" (Neave/Van Vught 1991, 252).

Die Betonung zentraler Mechanismen der out-put-Kontrolle und der "Qualitätssicherung" deutet darauf hin, daß nach wie vor an der Fiktion staatlicher Steuerung festgehalten wird. Daß es sich dabei um eine Fiktion handelt, belegt eine kürzlich abgeschlossene Delphi-Untersuchung, in der 600 Hochschulexperten aus 17 europäischen Ländern befragt wurden (vgl. mc-daniel 1992). Sie kommt zu dem Schluß, daß - unabhängig von den verfolgten politischen Strategien - die Steuerungsbemühungen so gut wie keinen praktischen Erfolg zeitigen. Der Schluß, der daraus zu ziehen ist, lautet, daß Versuche, das politische Design oder den politischen Entscheidungsprozeß zu rationalisieren, nicht zu den gewünschten Leistungsverbesserungen im Hochschulwesen führen werden (mc-Daniel 1992, 81-83). Es stellt sich also abschließend die Frage, welche Perspektiven sich aus den beschriebenen Entwicklungen für die zukünftige Entwicklung der europäischen Hochschulpolitik ergeben.

3. Perspektiven der Entwicklung der Hochschulpolitik in Europa

Die Hochschulen in Europa stehen Anfang der 90er Jahre vor einer Reihe neuer Herausforderungen: die Vollendung des Binnenmarktes, die Fortschritte im Hinblick auf eine Europäische Politische Union, die Ausweitung der Europäischen Gemeinschaft, die gestiegene ökonomische Bedeutung von Wissenschaft und Technologie, Qualifikationsdefizite, abnehmende Geburtenzahlen und nicht zuletzt die Identitätskrise der Hochschulen selbst setzen die Hochschulen und die Hochschulpolitik unter Zugzwang. Überall in Europa sind die Hochschulen dabei, ihre Beziehungen zur staatlichen Administration neu zu definieren, institutionelle Verbindungen zu regionalen und lokalen Regierungsstellen aufzubauen und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zu intensivieren.

In dem Maße, wie die europäische Integration voranschreitet, wird sich - so ist anzunehmen - der Anpassungsdruck auf die einzelnen Hochschulsysteme erhöhen. Ladislav Cerych, der Direktor des Europäischen Instituts für Erziehung und Sozialpolitik in Paris, unterscheidet drei Klassen von Anpassungserfordernissen, die mit dem Binnenmarkt zum Tragen kommen werden (Cerych 1989, 322-328):

- Erstens Veränderungen, die durch das Inkrafttreten des Gleichbehandlungsgrundsatzes und von verbindlichen Vorschriften bewirkt werden und mehr oder weniger unumgänglich sind. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang die Regelung des Zugangs zu Hochschulen für Studierende aber auch für Lehrende aus allen Mitgliedsländern, oder die Systeme der Anrechnung von Hochschulabschlüssen und von Studienzeiten im Ausland (vgl. Neave 1989, 351-363; Kommission 1990, 509-512). In weiterer Folge wird es voraussichtlich zu Anpassungen bei der Curriculumsentwicklung und bei den Studienzeiten kommen, wo es derzeit noch beträchtliche Unterschiede in Europa gibt (vgl. Jallade 1992, 127-130).
- Eine zweite Klasse von Anpassungserfordernissen besitzt weniger zwingenden Charakter, sie dürfte jedoch von noch größerer Reichweite sein als die mehr oder weniger erzwungenen Angleichungen. Gemeint sind die Bedingungen, die mit der Teilnahme an den diversen Aktionsprogrammen der EG verbunden sind. Die Hoffnung ist nicht unbegründet, daß massive Anreize für eine Qualitätsverbesserung der Hochschulsysteme und Hochschulinstitutionen von den immer zahlreicheren Aktionsprogrammen der EG ausgehen werden (vgl. Cerych 1989, 329).
- Die dritte Klasse von voraussichtlichen Veränderungen besteht in der Chance, mit dem Hinweis auf "Europa" längst fällige Reform- und Modernisierungsvorhaben durchzusetzen. Die Debatte bezüglich der österreichischen Hochschulreform bietet dafür ein anschauliches Beispiel.

Die angesprochenen Anpassungserfordernisse, die durch die "Denationalisierung" der Hochschulsysteme und die Schaffung eines Verbundes kommunizierender Hochschulsysteme in Europa eingeleitet wurden, werden ohne Zweifel die Hochschulsysteme einander näher bringen und die Chance der freiwilligen Koordination und der Suche nach gemeinsamen Lösungen erhöhen. Die

internationale Diskussion um die stärkere Ausrichtung der Hochschulsysteme an externen Ansprüchen, die unter dem Stichwort der "Vocationalisation" oder dem Primat des "Nützlichen" und "beruflich Verwertbaren" geführt wird, ist ein Beispiel dafür (vgl. die Beiträge von Neave 1992, Pratt 1992, Lamoure/Lamoure Rontopoulou 1992, Berg 1992, Gellert/Rau 1992, Kazamias/Starida 1992).

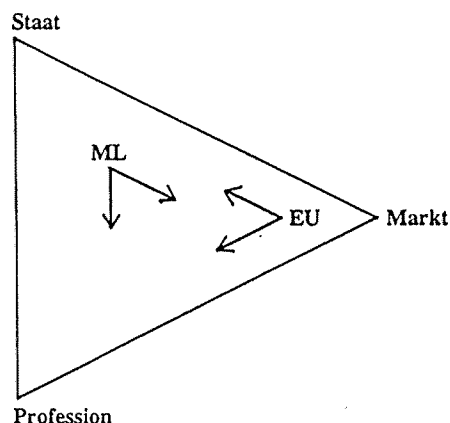
Die Verallgemeinerung von Rahmenbedingungen, die Entwicklung von allgemeinen Standards und die Anpassung an neue Herausforderungen darf jedoch nicht mit der Vereinheitlichung oder Standardisierung von Institutionen und ganzen Hochschulsystemen verwechselt werden. Die Entstehung von Bereichen des gemeinsamen Interesses, von Kooperationsbeziehungen, Austauschprozessen und Anpassungszwängen läßt genügend Raum für unterschiedliche Lösungen. Außerdem stehen den Angleichungsprozessen sowohl Trends zur stärkeren Differenzierung gegenüber, die eine notwendige Folge geöffneter Forschungs- und Bildungsmärkte darstellen (vgl. Dillemans 1989), als auch massive historisch-gewachsene Unterschiede, die eine erstaunliche Beharrungskraft aufweisen (vgl. Teichler 1990).

Die Hochschulpolitik der EG scheint augenblicklich durch eine widersprüchliche Situation gekennzeichnet zu sein. Mit der Erkenntnis der "strategischen Rolle" der Hochschulen für das Funktionieren des Binnenmarktes und dem Beschluß, eine Politischen Union anzustreben, wachsen der EG neue Verantwortlichkeiten und Kompetenzen im Hochschulbereich zu. Dies hat zur Entwicklung einer weitgehenden hochschulpolitischen Programmatik Anlaß gegeben (vgl. Kommission 1991). 1992 schließlich wurden im Vertrag zu Maastricht die Kompetenzen der EG im Hinblick auf die Entwicklung der "Europäischen Dimension" in der Bildung erweitert. Gleichzeitig wird darin ausdrücklich festgehalten, daß die Mitgliedsländer für die Organisation und Gestaltung ihrer Bildungssysteme die volle Verantwortung tragen.

Geht man von den bisherigen Erfahrungen und von Expertenmeinungen aus (vgl. McDaniel 1992, 61-69,86), dann ist zu erwarten, daß de facto der eingeschlagene Kurs weiterverfolgt wird, nämlich die Voraussetzungen für einen europäischen Hochschulmarkt zu schaffen und sich ansonsten auf unterstützende Maßnahmen zu beschränken. Einhelligkeit herrscht im Hinblick darauf, daß die EG in Zukunft größere Aufmerksamkeit der kritischen vergleichenden Analyse und Evaluation der verschiedenen Hochschulsysteme widmen soll: die hochschulpolitischen Herausforderungen werden nämlich eine stärkere Internationalisierung auch der Hochschulpolitiken erforderlich machen.

Die verstärkten Bemühungen der EG um die europäische Dimension in der Bildung und die Bedeutung der dezentralen Zusammenarbeit von Hochschuleinrichtungen und Forschern deuten darauf hin, daß die Bedeutung der EG und der Professionen für den Zusammenhalt des gesamteuropäischen Hochschulsystems zunehmen wird, wie das in Abbildung 4 angedeutet ist.

Abbildung 4: Szenarien der europäischen Hochschulentwicklung
 EU Gesamteuropäisches Hochschulsystem
 ML Hochschulsysteme der Mitgliedsländer



Die zukünftige Entwicklung des europäischen Hochschulwesens wird in hohem Maße davon abhängen, in welches Verhältnis nationalstaatliche Ebene und transnationale, europäische Ebene treten werden. Die Erreichung der weitgehend übereinstimmenden Ziele erfordert nämlich ein Umdenken und Vorleistungen von beiden Seiten. Die Funktionsfähigkeit eines europäischen Hochschul-, Bildungs- und Forschungsmarktes kann allein durch die EG nicht gewährleistet werden. Der Grund dafür liegt einerseits in der prinzipiellen Beschränktheit der Ressourcen, die der EG zur Förderung der Mobilität und der F&Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen. Nur wenn die Mitgliedsländer bereit sind, ihre Ressourcen verstärkt auf die Förderung der internationalen Mobilität und der wissenschaftlichen Zusammenarbeit auszurichten, wird der gesamteuropäische Hochschulmarkt auch tatsächlich eine kritische Größenordnung überschreiten. Zugleich hängt es von der Fähigkeit und dem Willen der einzelnen Hochschulinstitutionen in den Mitgliedsländern ab, inwieweit sie für internationale Kooperationen gerüstet und ausgestattet sind. Umgekehrt gilt, daß die Mitgliedsländer die erwünschte "Leistungssteigerung" in Lehre und Forschung nur erzielen werden können, wenn sie die notwendigen Schritte zur Umorientierung der Mittel, zur Dezentralisierung und Deregulierung setzen und die Herausforderungen des europäischen Bildungsmarktes annehmen.

Es besteht also die Chance, daß eine sich selbst verstärkende Dynamik in Gang kommt, die eine Trendumkehr in der Entwicklungsrichtung der Hochschulpolitiken in Europa einleiten könnte. Guy Neave spricht gar von einer der wichtigsten langfristigen Reformen des Jahrhunderts (Neave 1991, 6), die durch die Transnationalisierung der Hochschulpolitik in Europa und die Etablierung des Binnenmarktes ausgelöst werden könnte.

Literatur:

- Berg, Lisbet (1992). Vocationalism in Norwegian Higher Education: rhetoric or reality?, in: *European Journal of Education* 1992/1/2, 79-88
- BMWF (1992). *Europa. Studieren und Forschen*, Wien
- Cerych, Ladislav (1989). Higher Education and Europe after 1992: the framework, in: *European Journal of Education* 1989/4, 321-332
- Dillemans, Roger (1989). Autonomy, Responsibility and Responsiveness of Higher Education Institutions after 1992, in: *European Journal of Education* 1989/4, 333-344
- Gellert, Claudius/Einhard Rau (1992). Diversification and Integration: the vocationalisation of the German higher education system, in: *European Journal of Education* 1992/1/2, 89-100
- Jallade, Jean-Pierre (1992). Undergraduate Higher Education in Europe: towards a comparative perspective, in: *European Journal of Education* 1992/1/2, 121-144
- Kazamias, Andreas M./Assimina Starida (1992). Professionalisation or Vocationalisation in Greek Higher Education, in: *European Journal of Education* 1992/1/2, 101-110
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1990). *Studentenhandbuch. Studieren in Europa. Das Hochschulwesen in der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1991). *Memorandum zur Hochschulbildung in der Europäischen Gemeinschaft*, Brüssel
- Lamoure, Jean/Jeanne Lamoure Rontopoulou (1992). The Vocationalisation of Higher Education in France: continuity and change, in: *European Journal of Education* 1992/1/2, 45-56
- Moussis, Nicolas (1992). *Access to Europe. Guide to Community Policies*, Rixensart
- Neave, Guy (1984). *The EEC and Education*, Trentham
- Neave, Guy (1989). On Articulating Secondary School, Higher Education and 1992, in: *European Journal of Education* 1989/4, 351-363
- Neave, Guy/Frans a Van Vught (Eds.) (1991). *Prometheus Bound. The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*, Oxford New York Beijing Frankfurt u.a.
- Neave, Guy (1991). A Changing Europe: Challenges for Higher Education Research, in: *Higher Education in Europe* 1991/3, 3-27
- Pratt, John (1992). Unification of Higher Education in the United Kingdom, in: *European Journal of Education* 1992/1/2, 29-44
- Shackleton, Michael (1989). The Budget of the European Community, in: Lodge, Juliet (ed.) (1989). *The European Community and the Challenge of the Future*, London, 129-147
- Van Vught, Frans a/Don F. Westerheijden (1992). *Quality Management and Quality Assurance in European Higher Education. Methods and Mechanisms* (mimeo), Enschede
- Zts. "Das Hochschulwesen" 1992/3, 147

Developments in Structure and Governing of Higher Education Dutch experiences in an international context

Olaf McDaniel and Paul van Oijen¹

1. Introduction

Higher education systems and their institutions should cater for a large number of functions and goals, connected with societal aims and expectations. These goals are, as was shown by for instance Kerr (1978) and more recently by Gellert (1990), in the Western world rather homogeneous and relatively undisputed. They mirror a mixture of different types of training, the production and dissemination of knowledge, the contribution to societal needs and scientific development etc. May the aims be undisputed, the relative mixture of the different components is often subject to differences of opinion and very much influenced by the socio-economic environment.

The last decade showed comparable trends in Western Europe: Unexpected growth of student numbers, budgetary constraints, more accountability afforded towards the taxpayer, intensified efforts to meet better the needs of society and labour market. Structural reforms took place, sometimes earlier (UK, Sweden), sometimes later, (Spain, the Netherlands), not always successful (Gesamthochschule in Germany). During the last decade the awareness grew of the limits of governmental steering, not only of social processes like the labour market or the economy, but also of complex services like health care and education. Especially in higher education the debate on governmental steering versus more autonomy for institutions was intensified.

This paper analyses some of the changes in Dutch higher education to illustrate the processes mentioned above. The Dutch experiences are presented in an international context, using data from the Delphi Study of Olaf McDaniel on the future of higher education in Europe. This study contains the answers of about 600 experts in higher education of Western European countries (McDaniel 1992b). After a short introduction on (higher) education in the Netherlands the paper describes two important developments in Dutch higher education and higher education policy:

- the experiences with a fast deployed binary system
- a new steering paradigm laid down in legislation, more autonomy for institutions combined with the introduction of a quality assessment system.

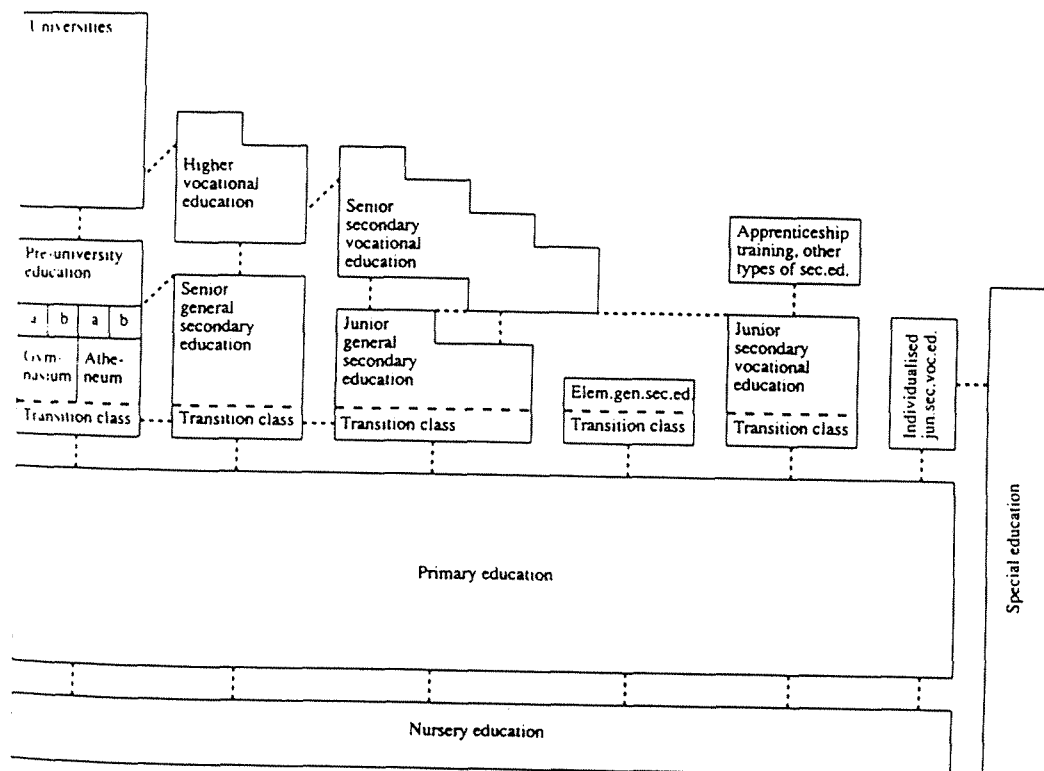
¹ The views expressed in this paper are those of the authors and do not commit the Ministry.

2. The Dutch Higher Education System

The Dutch education system comprises the following main educational subsystems, (see also figure 1)

- primary education (for children aged between 4 and 12)
- primary and secondary special education for children who have special educational needs, based on physical, psychological or behavioral problems.
- secondary education, for pupils between 12 and 18 to 20, consisting of
 - junior secondary vocational educational (LBO)
 - junior general secondary education (MAVO)
 - senior general secondary education (HAVO)
 - senior secondary vocational education (MBO)
 - preparatory university education (VWO)
- higher education, to be divided in
 - higher vocational education (HBO)
 - universities
 - the Open University
- adult education

Figure 1 The Dutch Education System



The number of years for which pupils attend secondary school varies according to the type of education. It is possible to change from one school to another.

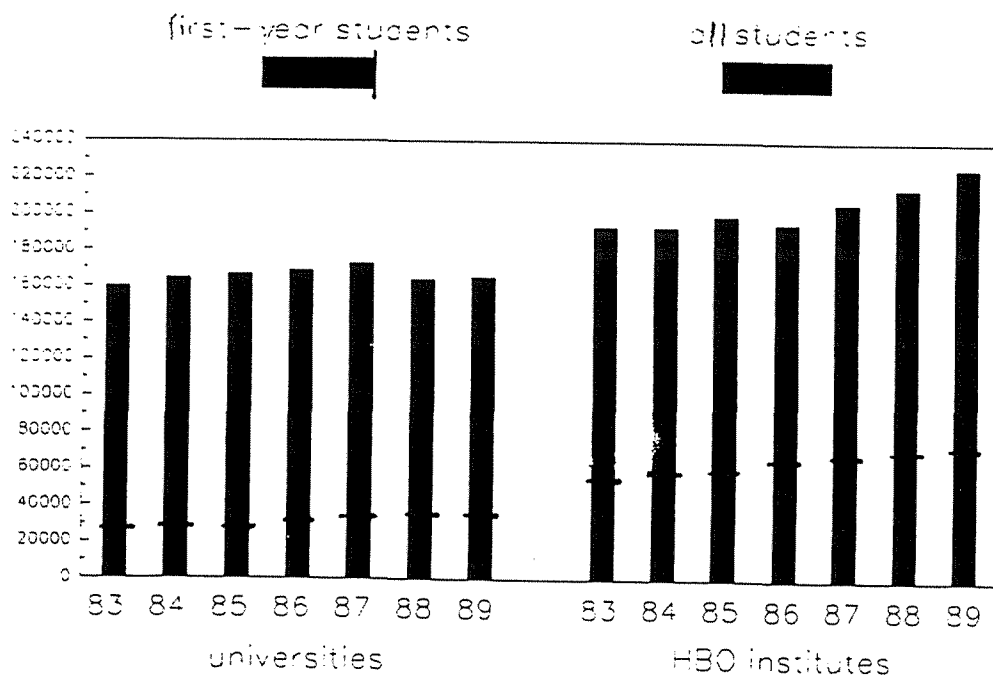
Admission to universities is possible with a completed VWO, with a first year in HBO and for students over 24 years after a colloquium doctum examination, showing their intellectual ability (the last two categories form a small minority of the students). The HBO has three important sources of new entrants

- the HAVO
- the MBO
- the VWO

Except for HBO education in fine arts and for medical education in HBO and universities (restrictions on the basis of labour market) the admission to higher education is free, everyone who has the appropriate examination in secondary education can start a study in higher education.

The universities prepare for the independent pursuit of knowledge in an academic or professional setting. The HBO-institutes concentrate on applied learning and provide their students with the knowledge and skills they will need for specific occupations. At present there are 13 universities and 85 HBO institutes in the Netherlands, plus the Open University (a form of distance education, meant for adults with working experience). As is evident from figure 2 showing the numbers of students, the university and non-university sectors of higher education both have undergone a period of sustained growth. After 1987 a shorter course duration became obligatory for all university students.

Figure 2 Student numbers in higher education



The situation in the Netherlands is in this respect different from other European countries with a binary higher education system where normally the university sector is (or at least was) bigger in size than the non-university sector.

The formal course length of a first tier education in universities and higher vocational education is four years. In fact this is only true for the HBO, while the actual mean duration of a university education is almost 6 years. A second tier is aimed at specialisation for certain professions (all medical students do). Also the education of researchers is planned after the initial education and is nowadays organized in the form of graduate schools.

Universities and HBO-institutes offer education in most of the sectors of the table below.

Sector	HBO	Universities
education (teacher training)	x	
agriculture	x	x
science		x
engineering and technology	x	x
health	x	x
economics and business	x	x
law		x
social science, social work	x	x
language and culture	x	x

The universities have an important research task, both in fundamental and applied research. The HBO-institutes are allowed to carry out contract research, but they don't receive money from the Ministry of Education for research activities. Higher education is funded from the central government's annual budget, which contains over 90% of the budget of the institutions. Lastly, the government provides all the students with financial aid, partly in loans, partly in grants.

The policy for higher education has changed most during the eighties. Among the most important policy-shifts one finds:

- a two tier course structure for universities
- task-division and concentration for universities (budget cuts)
- introduction of a system of ex ante quality control in university research
- a big merger operation for HBO-institutes combined with a law for HBO-education
- the preparation of a new law for all higher education, which enforced the autonomy of the institutions and introduced a system of quality assessment for teaching and research.

The last two of these developments are further analysed in this paper.

3. The Binary Structure of Higher Education

The development of aims and goals of higher education is connected to the issue of structure and the division of labor between institutions within the system. In most Western European countries the development shows a pattern which is more or less comparable. Especially the development of mass-higher education, starting at the end of the Sixties, caused major changes of higher education systems: A vocational sector - oriented on professions - developed catering for a specific audience.

Universities were confronted with a massive increase in enrolment and were unable to adapt to meet such a demand. A structural answer was the "upgrading" (Teichler 1988b, p. 38 and 1989, p. 168) of the vocational sector, already in existence in most countries, that operated at a subsidiary level to that of university education. This binary system became the dominant model for West European higher education. On the one hand stood a university sector with no closely vocationally-oriented training (with a few exceptions) and with a fundamental responsibility for carrying out research. On the other hand was a sector with no structural research responsibility and with a curriculum directed towards particular professions. These new institutions have different names, and a different background. In the UK (polytechnics) and Norway (regional colleges), a distinguishing feature was that these institutions were originally governed by local authorities. In the Netherlands, most of the "instellingen voor hoger beroepsonderwijs" are private, but are fully government sponsored. In Germany, the Fachhochschulen were the subject of an attempt to merge with universities, but without much success.

The higher vocational sector now provides facilities for more students in Western Europe than the university sector. It has become the answer to the massive enrolment problems of the Eighties, which in fact outweigh the enrolment figures of the Seventies.

Uniform and Binary Systems in Europe

Before discussing the underlying characteristics of this division of labor, the following picture shows the present structural characteristics of European higher education:

Table 1. Binary and uniform higher education systems in Western Europe

country	binary	uniform	name of the non-university higher education institution
Austria		xx	1)
Belgium	xx		niet universitair hoger onderwijs
Denmark	xx		2)
Germany	xx		Fachhochschule
Finland		xx	3)
France	xx		l'enseign. prof. superieur
Greece	xx		anotati technicae skolaie
Ireland	xx		technological colleges
Italy	xx		istruzione post-secondaria
Luxembourg	xx		3)
Netherlands	xx		hoger beroepsonderwijs
Norway	xx		hogskoler
Portugal	xx		ensino superior nao universitario
Spain		xx	
Switzerland	xx		Technikerschulen
Sweden		xx	
United Kingdom	xx		polytechnics 5)

- 1) although no formal non-university system is distinguished, a number of higher vocational institutions can be identified in the form of: Pädagogische und Berufspädagogische Akademie, Akademie für Sozialarbeit, Kolleg, Speziallehrgang and Lehrgänge des gehobenen medizinisch-technischen Dienstes.
- 2) no specific name that "groups" the institutions
- 3) discussion on the introduction of a more binary structure
- 4) Luxembourg has a one year university course (graduates continue their study abroad) and as non-university institutions an Institut Supérieur de Technologie and a Institut Pédagogique. A debate is expected to be completed in 1992 on the question whether Luxembourg should establish at least one university within Luxembourg territory.
- 5) formally the binary lines have been abolished in 1992, nevertheless there remains a division of labor between research universities and institutions (also entitled to call themselves universities) with a vocational orientation.

As can be observed, a large majority of countries has a binary system in which next to universities a vocational sector, oriented towards professions, has an increasingly important function.

Development of a Non-university Sector

In the development of the modern professions there was a strong economic need to have high level training facilities in the public sector that train students towards high skill professions. Main characteristics of these type of institutions (compared to the universities) are:

- a. *they mostly developed out of lower streams within the education systems (they were as Teichler called it: "upgraded" to higher education standards);*
- b. *institutions have a smaller scale;*
- c. *institutions are more often mono- disciplinary and narrowly constructed around a profession or a group of professions;*
- d. *the type of education provided is (more) strongly regulated by governments or professional organizations;*
- e. *the internal organization of the institutions offers lesser degrees of freedom to staff and students;*
- f. *the education provided is generally more cost-efficient than university education*
- g. *the public stature of both staff and graduates is slightly lower than that of the universities;*
- h. *the position of research in the institutions is not prominent and in most institutions almost absent.*

In the West-European countries many attempts have been undertaken to improve the position of this non-university stream and in most countries this led to a strong and competitive sector in the higher education system. A recent international comparative study of Van Vught (1992) on the developments in the structure of higher education mentioned the well known phenomenon of an academic drift into non-university sector and the vocationalization in the universities. According to van Vught binary systems have an inbuilt dynamic to convergence of their constituting parts.

The Development of Higher Vocational Training in the Netherlands

The higher vocational education sector in the Netherlands was originally subject to the Secondary Education Act and it was not before 1986, that the h.v.e.-sector was legally recognized as part of the tertiary education system. In practice, the h.v.e.-sector was already upgraded at the end of the seventies. It was the beginning of a period of tempestuous innovation that not only changed the quality and contents of studies, but also reorganized the infra-structure.

The h.v.e.-institutes were re-shaped in a large scale merger operation in the period from 1984 to 1987. The operation aimed at the improvement of the infra-structure and the efficiency of the institutions. Although set in motion by the government, no government blue-print for the post-merger structure was designed ex ante and the process was " open-ended" in the respect that " the initiatives to merge were left to the institutions" (Goedegebuure, 1989 p. 93). The majority of the (more than 400) small institutes were reshaped into 80 mainly large scale institutions. The average size of the merged and non merged institutions varied considerable: around 4000 for the merged institutions and 330 for the non-merged.

The student number in the h.v.e.-sector increased during the last decade. In 1988 a total of 217.000 students (the agriculture sector excluded) enrolled in the h. v. e. institutes (universities: 156.000). A large number (26%) of students participated in part -time courses.

From the new HVE-legislation of 1986 onward, the institutions are allowed to carry out contract research. This happens on a small scale e.g. in the technology sector (developmental research) or in the business sector (marketing research).

According to 1986-legislation there are small differences in goals and objectives between universities and h.v.e.-institutions.

Objectives and Goals for the Universities:

1. university education is a form of higher education and comprises training for the independent pursuit of scholarship
2. it comprises preparation for the performance of professional functions for which academic training is required or desirable
3. it promotes understanding of the field of science and scholarship as a whole
4. teaching and practice of science
5. the promotion of the transfer of knowledge acquired through the practice of science for the benefit of society
6. as a subsidiary goal: the promotion of a sense of social responsibility
7. the provision of post graduate teaching.

Objectives and Goals of Higher Vocational Education

1. h.v.e. is a form of higher education and is designed to give a theoretical and practical training for the practice of professions for which higher vocational training is required or desirable
2. it promotes the personal development and functioning in society of its students
3. it is directly accessible to school-leavers from the higher forms of secondary education
4. to provide teaching. Institutes may also be given the task of performing research
5. to contribute to the development of the professions for which they provide training
6. to provide post-graduate courses.

The Binary Line under Discussion

In the 1992 revision of the higher education legislation (see also paragraph 4), which was discussed in Parliament this spring, the issue of division of labor between the two sectors of higher education and their goals and objectives, received major attention. The organization representing the higher vocational institutes (the so called HBO-Council) launched a debate with the aim to delete the still existing legislative differences between the two sectors in order to further improve the position of the higher vocational sector. The fact that the several separate Acts (such as the university Act and the Higher Vocational Education Act) were merged into a new Act was used to re-open the debate on the structural demarkation lines in the system. The HBO-Council plead for an identical task description for universities and higher vocational institutes in the legislation.

In practice this would imply that higher vocational institutes would also have a research task and thus be eligible for public research funds.

Of course one can wonder whether H.V.E. institutions can really compete with universities when it comes to fundamental research. It can be assumed that the hidden agenda behind these proposals revealed a general attempt to narrow the still existing gap between universities and higher vocational institutions:

- a. to improve the public stature of higher vocational graduates: despite the fact that there has been major progress in this area, graduates of higher vocational institutions still have publicly a lesser esteem, receive lower starting salaries and have lesser chances on the labor market for academics;
- b. improve the building situation: most higher vocational institutions do not have the large and modern buildings and equipment as universities;
- c. increase the eligibility for public funds: universities still receive more public funding per student than higher vocational institutions. In short: studies in the field of higher education are generally much cheaper than university studies.

Opening the binary line would gradually make the difference between higher vocational institutions and universities disappear and make this type of institutions eligible for the esteem and facilities that are still the prerogative of universities. If the example of the UK (and to a certain extent Australia) would be followed, h.v.e. institutions would even be allowed in that view to call themselves "universities" and this would - according to their opinion - furthermore contribute to a better position.

Possible Effects of Transformation in Systems

The result of the debate was however an incremental alteration of the status quo and the acknowledgement of the strong features of two clearly distinguished systems. The binary lines stayed in tact.

The h.v.e.-institutions are performing well in the Netherlands and there is no reason why changes in the structure should contribute to the enhancement of their performance. It will stimulate institutions to formulate clear missions and avoid academic drift. One should be proud to carry the name of "higher vocational institute". Other than most university courses, the courses of these institutes have a clear and well defined mission. For many students it is an advantage that the type of training provided by the non-university sector is focused on a profession, has a strong practical component and allows a good entry to the labor market. The higher vocational sector has important and direct linkages to the various segments of the labor market and satisfies the growing need of high skilled manpower in an increasing number of professions.

The fact that the "battle between binary and uniformity" at least at this stage is won by the binaries can only be interpreted as a stimulus to the higher vocational institutes to concentrate on the training of students in a well defined profession. The proposal of the new UK-legislation to name all institutions "universities" could have strong negative side effects. To mention a few of them:

- a. Uncertainty on level and direction of graduates of the new universities. In the future it will be much more difficult for the public to estimate the value of the diploma of applicants.

- b. In connection with the point mentioned before, this will lead to the need to, once again, distinguish different leagues or clusters of universities. With minor variations, the situation of the US looms on the horizon where the definition of "higher education" includes all education and training beyond the level of secondary education and where without any basic guarantee of standards or traditions any higher education institute can call itself university. The spectrum of the 3500 institutions are classified under various headings (see for instance Carnegie Foundation, 1987 p. 7 - 8). In practice the system will lead to an informal trinary or quaternary system. The short term gain will then for many institutions be a long term loss.
- c. It could lead to a strong academic drift which could endanger the traditional values of the profession oriented courses.
- d. It could also effect the position of the traditional universities in a negative sense. If the public view would be that it is "six of one and have a dozen of the other" there are few winners and many losers.
- e. A de-concentration or dispersion of research

In short: the transformation from a binary system to a uniform system has many disadvantages. It will take years to have the public adjust to the change and there is little added value to it for either side of the institutions. Eventual unproductive differences between the two systems (see the example of the Netherlands) should be dealt with in other ways than just abolishing the border line.

Would this also apply for countries with a uniform system which are now discussing the introduction of a binary-system (for instance Austria, Sweden, Finland as well as a number of East-European countries). Obviously all change has its pros and cons. But a number of the disadvantages which occur in the conversion from binary to uniform (such as public transparency of types of qualifications) are elements of strength in a transformation the other way round. The students will graduate from a specialized institution which can no doubt receive rapid public acceptance. Furthermore the danger of an "academic drift" does not occur when moving from uniform to binary. On the contrary! What used to be a mixture of professional and academic interests can now focus on the core elements of the profession. A stronger orientation towards professions can help overcoming the problems between the connection of graduate-skills and the requirements of the labor market.

Two possible negative aspects of such a transformation could be seen, however, in the following processes:

* Decline of stature for those parts of the institutions which used to be part of a university and become now " professional schools". A good publicity campaign in which this is recognized as a step forward and not a step backwards will be required.

* It will probably widen the connection of professional training with research and the results of research. For instance, in the Netherlands, higher vocational institutes, do not have the infrastructure (in terms of qualified staff and equipment) to perform research on a high level, and the use of new research results -which are often very important for the professional training - is not well developed either. The transformation from uniform to binary should at least protect the use of research results in the new non-university institution curricula.

4. The Development of a New Concept of Governance: the Concept of Autonomy and Quality Government Influence

In all public higher education systems in Western-Europe, governments - or organizations operating on behalf of governments - play an important role in the development and management of the higher education systems. The influence of government is justified by a number of reasons varying from ideological reasons to consumer protection, accountability for the public money invested and lack of trust in the ability of higher education institutions to respond adequately to changing circumstances.

The way in which government influence is executed varies considerably. In the table below (retrieved from McDaniel and Buising 1992a) differences in the level of centralization are shown. The following 14 indicators were used:

I. Basic legal position of the institution

- 01. Universities are legal persons which can determine without prior approval in external contacts and contracts.

II. Budgetary flexibility

- 02. Government appropriation is a lump sum.
- 03. There are no significant funds for teaching or innovation besides the basic appropriation.
- 04. There is no separate budget for construction.
- 05. Institutions are allowed to borrow money.

III. Flexibility to raise its own income

- 06. There are no formal limits on commercial teaching and research contracts.

IV. Flexibility regarding educational activities

- 07. Institutions are free to decide their course supply.
- 08. Institutions are free to decide areas of specialization in their course supply.
- 09. Curricula are (generally) not centrally regulated through curriculum regulations.

V. Flexibility in determining personnel policy

- 10. Institutions are free to determine the categories of personnel.
- 11. There are no formal teaching qualifications for faculty.
- 12. There are no central salary scales for faculty.

VI. Flexibility regarding administrative structure

- 13. Institutions can determine their internal administrative structure.

VII. Flexibility regarding access capacity

- 14. Institutions decide their own access capacity.

Table 2. The Level of Centralization/Flexibility of European Higher Education Systems (ranked after 14 indicators)^{a)}

countries	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	tot.	rank
Austria	4	3	4	5	2	3	2	2	3	5	5	5	3	3	49	15
Belgium	1	2	5	5	2	1	4	1	4	5	5	5	2	5	47	13
Denmark	1	2	4	5	5	4	4	2	4	5	5	5	4	5	55	16
FR Germ.	1	1	4	5	5	1	3	3	4	4	1	5	4	3	44	11b)
Finland	1	3	2	2	5	3	1	1	3	3	3	1	5	2	35	5
France	2	2	4	5	2	3	2	2	4	5	5	5	2	5	48	14
Greece	1	3	5	5	5	1	1	3	1	5	5	5	3	2	45*	12
Ireland	1	1	3	5	5	1	1	1	1	1	5	5	1	1	32	4
Italy	1	5	2	2	3	1	5	5	1	5	1	1	5	5	42	9
Luxembourg	5	4	4	5	5	5	4	4	5	4	4	4	4	3	60	17
Netherlands	1	1	1	2	1	1	1	1	1	2	2	3	2	1	20	1c)
Norway	1	2	1	4	5	4	1	1	1	5	1	5	1	5	37	6
Portugal	1	4	4	5	2	1	2	2	1	5	5	5	5	1	43	9
Spain	1	2	5	5	1	4	3	1	3	4	5	2	3	3	42	8b)
Sweden	1	3	2	5	5	4	1	3	4	5	2	1	1	5	42	7
Switzerland	1	2	2	3	5	3	1	2	1	2	1	1	1	2	27	3b)
UK	1	1	2	2	2	1	1	1	1	1	1	3	2	1	20	1
total	25	41	54	70	60	41	37	35	41	67	56	61	48	52	688	

notes:

scale: 1 = very decentralized, 5 = very centralized

a) table contains information up to July 1991.

b) refers to the national legislation. In addition to that regional (Länder/Canton/Regions) legislation may further reduce autonomy of institutions.

c) after the 1992 legislation change (WHW)

*) information only partially validated

These figures are a relatively unbiased picture of the traditions of governance and can be interpreted along various lines. If one would favor, for instance for reasons of parliamentary democracy, a strong government influence, a "high" score on the index as in for instance Austria or Denmark would be appreciated. If, however, a more decentralized system would be appreciated, one would be more enthusiastic looking at the scores of for instance the new developments like UK and the Netherlands. The figures are also a one shot picture, and misses the new proposed legislation in the UK which gives more power to the government.

The Effect of Governance

In a number of countries in Western-Europe as well as in the US, the effect of government influence has been subject of close analysis. Recently, a large scale Delphi-study (McDaniel 1992) revealed that "the scope for government policy direction is assessed somewhere between limited and almost non-existent. The current influence of governments is thus greatly overestimated and the

effectiveness of policy instruments used highly overrated". This observation correlates with findings in earlier studies on this issue (see for instance the Carnegie Foundation 1982, Volkwein and Fredericks 1986 a) and b), Cerych and Sabatier 1986, Newman 1987, Hines 1988, van Vught 1989).

As an illustration of the lack of effectiveness of government actions the following table shows the estimated success of policy direction on seven issues as expressed by around 600 higher education experts in 17 countries. The scores are ordered by country:

Table 3. The Success of Policy Direction

- issues: 1. *administering the system as a whole*
 2. *the planning of provision*
 3. *the funding of institutions*
 4. *solving current problems*
 5. *safeguarding teaching quality*
 6. *facilitating participation*
 7. *translating new demands into the system.*

country:		issues:						
		1	2	3	4	5	6	7
01	Austria	-/+	-	-/+	-	---	-/+	-/+
02	Belgium	--	--	--	--	--	-	--
03	Denmark	-	-	-	-	--	-	+
04	FR Germany	-	-	-	--	---	-	-
05	Finland	+/-	-/+	++	-	--	+	+
06	France	--	--	--	---	-	-	-
07	Greece	---	--	--	---	---	-/+	--
08	Ireland	-	-	--	---	--	-	-
09	Italy	--	---	--	--	-	--	-
10	Luxembourg	---	--	++	--	--	--	---
11	Netherlands	-/+	-	-/+	-	--	+/-	-/+
12	Norway	0	-/+	+	-	-	-/+	-/+
13	Portugal	--	-	-	-	-	-/+	-
14	Spain	-	-/+	-	--	---	-/+	-
15	Sweden	-/+	-	-/+	--	--	+	+
16	Switzerland	-/+	+	++	-	-/+	+	-/+
17	UK	-	--	--	--	--	-	+
mean score		-	-	-	--	--	-/+	-/+
cases		523	524	525	525	525	518	523

score:	from very positive	to very negative
	++++ = above 6.0	-/+ = 3.5 to 4.0
	+++ = 5.5 to 6.0	- = 3.0 to 3.5
	++ = 5.0 to 5.5	-- = 2.5 to 3.0
	+ = 4.5 to 5.0	--- = 2.0 to 2.5
	+/- = 4.0 to 4.5	---- = below 2.0
	0 = neutral	

Despite these low scores, the self-esteem of the higher education systems is with a few exceptions relatively positive as it is illustrated in the following table:

Table 5. Satisfaction - the State of the Higher Education Systems

Is your higher education system sufficiently:

1. receptive to changing conditions?
2. innovative ?
3. quality oriented ?
4. responsive to changing conditions in the labor market?
5. accessible to students so that future needs can be met?
6. geared to internationalization?

country	1	2	3	4	5	6	all*)
01 Austria	--	--	-	--	-	---	--
02 Belgium	+	+	+++	+	++	+	++
03 Denmark	++	++	++	++	+	--	+
04 FR Germany	+	+	++	++	++	-	+
05 Finland	-	0	++	-	-	+	0
06 France	-	-	++	0	0	-	0
07 Greece	---	--	---	---	--	---	---
08 Ireland	++	++	++	++	-	-	+
09 Italy	---	-	++	---	+	---	--
10 Luxembourg	+	+	+	0	---	---	-
11 Netherlands	++	++	++	++	++	-	++
12 Norway	-	--	-	+	+	--	-
13 Portugal	+	--	0	-	--	--	-
14 Spain	--	---	---	---	-	--	---
15 Sweden	++	+	-	++	++	-	+
16 Switzerland	++	+	+++	+	+	-	+
17 UK	++	+	++	+	+	-	+
total	+	+	++	+	+	-	+
cases	524	524	524	377	377	375	

*)	= mean of the 6 previous scores
+++	= inclined to agree and above
++	= tending towards inclined to agree
+	= above neutral
0	= neutral
-	= below neutral
--	= tending towards inclined to disagree
---	= inclined to disagree and below

Further statistical analysis in the study showed that there was little to none relationship between the self-esteem and the (non)appreciation of government policy directing, which again puts the importance of government policy directing efforts. The patterns of low appreciation of government influence and relative favorable self-esteem concepts, are - with the exception of Austria and Spain (participation rate in Greece was too low) - comparable although the level of centralization varied considerably in the countries included in the study. This observation is supported by further statistical analysis and leads to the conclusion that: "within the dominant paradigms of present concepts of government direction, there is little scope for improving its effectiveness. The search for such improvement is thus likely to be unsuccessful if it remains within the present systems and mechanisms".

Developments in the Netherlands

The impression that strong governmental steering of higher education could easily fail was already suggested in a policy document by the Netherlands minister of Education in 1985. The document: "Higher Education: Autonomy and Quality" started a period of discussion and experimentation which would be the entrance to a new area in Dutch higher education resulting in a new policy directing philosophy with a new balance of power between higher education institutions on the one side and government on the other. Institutions were granted strong autonomy and would be accountable for their performance publicly through a quality assessment system. It was suggested that institutions would be more responsive, receptive innovative and quality oriented and public accountable while in the same time the level of unproductive bureaucracy could be reduced to the bare minimum.

This policy is a rather unconventional approach and instrumentation in West-European higher education, especially in the field of quality assurance. Traditionally quality was secured and defined in a combination of ex-ante government controlled regulations (limiting institutional autonomy) and forms of academic oligarchy. Accountability in public higher education with respect to quality was not an active or open process.

How to Assure and Assess Quality

The search for trustworthy methods of quality assessment accompanied the design of a new governance model which has been developed over the past 7 years in the Netherlands as a joint effort of government and higher education institutions. It soon became clear that a replacement of the ex-ante regulations by

an ex-post approach was required. The method most promising turned out to be a peer-review approach, in which visiting teams scrutinize disciplines within (and between) institutions. This method - well known in the world of the assessment of scientific research but scarcely used in the world of assessing teaching performance (only in the US specialized accreditation system and in the UK) - was soon accepted as the only method convincing for all parties if the following requirements are met:

- a. institutions should actively monitor the quality of their work (teaching and/or research) on a regular basis;
- b. institutions should develop standards and indicators to evaluate performance;
- c. external quality assessment, on the level of the discipline, is a necessary and completing step in the quality assessment procedure;
- d. external quality assessment should be executed by independent experts, preferably on the bases of cooperation between institutions;
- e. the results of the external assessment are open to the public.

The method is now, under supervision of the institutions, tested to optimize both procedures and methodology.

The operation of quality assessment in the Netherlands is accompanied by a significant increase of institutional autonomy. This new governance paradigm of "autonomy and quality" receives more and more international attention. Belgium recently copied the "Dutch-model" in its legislation, the governments in Denmark, Italy and Spain as well as a number of East-European countries have shown interest in using (key-elements of) the new paradigm. The European Communities concluded November 1991 that the time is ripe to take initiatives to see whether the introduction of European-visiting teams could be recommended. Studies targeted at these issues are now undertaken.

Autonomy

The paradigm of the Netherlands policy is based on two fundamental characteristics: quality and autonomy. With respect to the autonomy it can be noted that institutions will receive stronger autonomy in key areas: the autonomy to offer courses, budgetary freedom and more autonomy in personnel policy. Furthermore a lot of previously existing detailed regulations in other areas are abolished or reduced.

Effect of Governance and the Dutch Case

It was concluded before that the effects of governance are limited and there was little hope that this record could be improved within the traditional paradigms of government control. The Dutch model is in that respect definitively a step in a different direction, especially in the acknowledgement of the power of a "public view on quality" of higher education institutions. Public availability of information about quality of higher education institutions is in that view a strong tool serving various constituencies :

- a. it is a very active form of accountability which leads to a better view on the performance of the system and its constituting elements. It will be the most convincing concept to satisfy public calls for "value for money";
- b. it visualizes differences between systems and institutions within these systems. It allows consumers (predominantly students) to make choices based on reliable data
- c. if the methodology is chosen well, it will have great impact on the academic staff and will be a forceful tool against the permanent danger of intrinsic conservatism of faculties
- d. it will provide institutional management with valuable information on which a more active institutional policy can be based
- e. it will enhance a mild form of competition between institutions
- f. it will be the only way to solve the problem of recognition of courses and diploma's in an international perspective.

Expectations

In a decade strong changes have taken place in the Dutch higher education. The fast deployment of a non-university sector, at least in terms of its degree of organization and in terms of influence on the policy, has led to a clear binary structure. We do not expect that the h. v. e. institutions will succeed in their attempt to realize a uniform system.

Dutch employers are keen on clear differences in the 'outcome' of the Dutch education system. Especially the structure of the secondary education in the Netherlands with its diverse types of schools (in spite of a 25 years lasting debate to realize a comprehensive school) stays in need for a diverse higher education. Decision making on education will become more integrative, i. e. considering the whole educational system including the needs of society.

The new legislation on more autonomy and quality control for higher education, although even not signed by our queen, is an example of legislation following the practice. The internationalisation of higher education, especially in Europe will only enforce the need of independent institutions to compete on the European market, not hindered by national measures. For the same reasons, quality assessment in a international market only gains importance.

References

- Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching (1982) *The Control of the Campus. A Report on the Governance of Higher Education*. Princeton University Press.
- Cerych, Ladislav and Sabatier, Paul (1986) *Great expectations and mixed performance*.
- Gellert, C, Leitner E. and Schramm J. (1990) *Research and Teaching Universities. International and Comparative Perspectives*. Peter Lang, Frankfurt am Main.
- Goedegebuure L. C. J. en H. J. Vos (1988) *Herstructurering van het hoger beroepsonderwijs: de operatie STC/HBO Zoetermeer*, ministerie van O&W
- Hines, Edward R. (1988) *Higher Education and State Governments. Renewed Partnership, Cooperation, or Competition*. ASHE-ERIC Higher Education Report No. 5.
- Kerr, Clark (1978) *Goals for higher education*. In: *Twelve Systems of Higher Education: Six Decisive Issues*. International Council for Educational Development, New York, page 1-14.
- McDaniel, Olaf C. and Buising W. (1992a) *The level of government influence in higher education in the US and Western-Europe*. Zoetermeer.
- McDaniel, Olaf C. (1992b) *The Direction of Higher Education*. Short report of a Delphi study. Zoetermeer.
- Newman, Frank (1987) *Choosing for Quality. Reeducating Conflict Between The State and The University*. ECS, Denver.
- Teichler, Ulrich (1988a) *Changing Patterns of the Higher Education System: The Experience of Three Decades*. Jessica Kingsley Publishers, London.
- Teichler, Ulrich (1988b) *Convergence or growing variety: the changing organization of studies*. Council of Europe. Strassbourg.
- Teichler, Ulrich (1989) *Government and Curriculum Innovation in the Netherlands*. In: *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, van Vught (ed), Jessica Kingsley Publishers, London.
- Volkwein, J. Fredericks (1986a) *State financial control of public universities and its relationship to campus administrative elaborateness and cost: result of a national study*. *The Review of higher education* Volume 3, No 3. pp. 267 - 286.
- Volkwein, J. Fredericks (1986b) *Campus Autonomy and Its Relationship to Measures of University Quality*. In: *Journal of Higher Education* Vol. 57 No 5, pp. 510-528.
- Volkwein, J. Fredericks (1987) *State Regulation and Campus Autonomy*. *Higher Education Handbook of Theory and Research*. Volume III. Agathon Press.
- Vught, F. A. van (ed) (1989a) *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. London, Jessica Kingsley Publishers.
- Vught, F.A. van, 1992 *Dynamiek en Convergentie, Een beschrijving en analyse van thema's en trends in vijf hoger onderwijsystemen* Den Haag, HBO-Raad.

"Planung" ohne Plan.

Anmerkungen zur österreichischen Fachhochschulentwicklung

Karl Heinz Gruber

I.

Die Etablierung eines Fachhochschulsektors stellt die österreichische Bildungspolitik vor eine Reihe von Problemen, die mit der bisherigen laissez-faire-Politik der "selbstläufigen" und "planlosen" Expansion des tertiären Sektors (HÖLLINGER/STEINBACHER in FORSTER/RICHTER 1993) nicht zu lösen sind.

Der gravierendste Mangel ist in diesem Zusammenhang das Fehlen eines Bildungsgesamtplans, eines Hochschulrahmenplans bzw. eines ministeriellen "Weißbuchs", also eines Orientierung gebenden und Maßstäbe setzenden Planungsdokuments bzw. einer politischen Willensbekundung.

Statt auf klar formulierten, parlamentarisch-demokratisch legitimierten Zielen und Prioritäten beruht die Entwicklung des tertiären Bildungssektors in Österreich auf unverbindlichen Bekenntnissen ("freier Hochschulzugang"), auf vagen und weitgehend impliziten Vorstellungen von der Kohärenz, Diversifizierung und Rollendifferenzierung der Teilsysteme (Universitäten - Fachhochschulen - Akademien - "Krems"), auf der Verdrängung lästiger Fakten (Drop-out Quoten, Dozenten : Studenten-Relation) und auf der Tabuisierung konfliktträchtiger Problembereiche wie die Steuerung von Studentenströmen und die Kapazitätsgrenzen einzelner Institutionen.

Diese das gesamte Bildungswesen betreffende Planungsabstinenz läßt sich bis zum ersten OECD-Bericht "Bildungsplanung in Österreich" (1966) zurückverfolgen, der in seinem Vorwort nüchtern, wenngleich im Widerspruch zu seinem Titel, zugibt, er sei "kein Plan im eigentlichen Sinn", sondern enthalte "Feststellungen und Vorausschätzungen, die bei der Planungsarbeit des Bundesministeriums für Unterricht zu beachten sein werden". Es gibt in Österreich keine positiven Aussagen über eine gesellschaftlich gewünschte Anhebung der Beteiligung an höherer Bildung; im Par.44 AHStG ist bloß von der "zu erwartenden Zahl an Studierenden", also von der (wie immer zustande gekommenen) aggregierten individuellen Bildungsnachfrage die Rede. Weder das gegenwärtige Koalitionsabkommen ("... Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus ... Berücksichtigung ... der geänderten Bildungserwartungen...") noch das Schulentwicklungsprogramm der Bundesregierung 1990 ("Anpassung und Verbesserung des Bildungsangebots von Verteilungs- und Nutzungsdisparitäten" (SCHEP 1990, S.6) enthält implementierbare Festlegungen.

Selbst der österreichische "OECD-Fachhochschulbericht" (BMWF 1992) ist ein Beleg für dieses "Policy-Defizit". Die beiden für Bildung zuständigen Minister verweisen in ihrem gemeinsamen Vorwort darauf, daß der Bericht "verschiedene Auffassungen"

wiedergebe, was der "Meinungsvielfalt der österreichischen Diskussion" entspreche. In der Tat sind alle Aussagen des Berichts über den zukünftigen nicht-universitären Sektor "offiziös", d.h. es handelt sich um private Expertisen bzw. um Stellungnahmen unterschiedlicher Gremien und öffentlicher Interessensvertretungen. Was der Bericht jedoch nicht enthält ist die "offizielle Meinung" der Regierung bzw. des Wissenschaftsministeriums zum weiteren Ausbau des Hochschulwesens und seiner Diversifizierung.

Es wäre etwas zu einfach, das Fehlen eines offiziellen (Fach)Hochschulentwicklungsplans mit dem nun auch in Österreich einsetzenden Paradigmenwechsel der Hochschulentwicklung "von Staatskontrolle zu Marktsteuerung" (vgl. CLARK 1984, S. 258ff) zu erklären. Österreich hat nun einmal ein hochgradig etatistisches Hochschulsystem; wenn Parlament und Wissenschaftsministerium tatsächlich und ernsthaft einen Fachhochschulsektor errichten wollen, können sie sich nicht hinter das Akkreditierungsmodell zurückziehen und darauf warten, daß sich aus einem bislang nichtexistenten hochschulischen Privatunternehmertum und möglicherweise selbstfinanzierter Nachfrage auf miraculöse Weise ein stimmiges, die Universitäten komplementär ergänzendes Fachhochschulsystem selbstorganisiert. Die im Hochschulbericht 1993 (Bd.I, S. 76) erwähnte "Abschätzung der voraussichtlichen Entwicklung des neuen Sektors" wird in keiner Weise der zentralen Forderung der OECD-Prüfung gerecht:

"Ein Plan über die generellen Absichten der Bundesregierung betreffend die Größe, die Verteilung, die Wachstumsraten sowie die Finanzierung des Fachhochschulsektors und den Beitrag, den der Bund zu dieser Finanzierung leisten wird, ist zu erstellen". (Hochschulbericht 1993, Bd.I, S.75)

War die bisherige Praxis der politisch-administrativen Instanzen eine re-aktive Fortschreibung des "gewachsenen" Status quo der Universitäten, so erfordert der Aufbau eines nichtuniversitären tertiären Sektors eine, prospektive, pro-aktive Vorgangsweise, die eine Klärung und strategische Entscheidungen in einer Reihe von Problemfeldern voraussetzt, insbesondere über

- 1) die zukünftige Struktur ("Kohärenz") und Größenordnung des gesamten tertiären Systems (Universitäten - Fachhochschulen - Akademien - "Krems" - Fernstudien), vor allem die weitere Expansion der Universitäten und die Dimensionierung bzw. mittel- und langfristige Größenordnung des Fachhochschulsektors;
- 2) die Arbeitsteilung bzw. funktionelle Differenzierung zwischen Universitäten und Fachhochschulen, wobei insbesondere zu prüfen sein wird, ob die Universitäten ihr traditionelles Selbstkonzept beibehalten können und sollen;
- 3) die "Stimmigkeit" des diversifizierten tertiären Sektors mit der vorausgehenden Sekundarstufe II (AHS-BHS-Berufsschulen);
- 4) die Rekrutierung der Studierenden für Universitäten und FHS und die Steuerung/Begrenzung der Studentenströme zum einen oder anderen Hochschultyp;

- 5) die Tauglichkeit von "Fachhochschul-Studiengängen" als gesetzlicher und organisatorischer Grundeinheit anstatt von Gesamthochschulen als Institutionen (wie international üblich) und die Lebensfähigkeit und (internationale) Reputation von Mini-, Quasi- und Pseudo-Fachhochschulen unterhalb einer bestimmten "kritischen Masse" von Studenten, Lehrpersonal und einer "Hochschule" angemessenen Ausstattung.

Zu keinem dieser Problemfelder gibt es klare, wohlüberlegte politische Strategien, auf die der Fachhochschulrat, dem die Implementation des Gesetzes über die Fachhochschul-Studiengänge obliegt, aufbauen könnte. Wie die folgende Aufzählung zeigt, sind viele der Aufgaben des Fachhochschulsektors nur in ihrer Alternativität oder Komplementarität zu den traditionellen Universitäten zu verstehen:

- berufs- bzw. praxisorientierte Studienalternativen zu den wissenschafts- bzw. theorieorientierten Studiengängen der traditionellen Universitäten;
- die Entlastung der Universitäten von der Hochschul-"Überlast" die eine Folge der Bildungsexplosion der vergangenen 25 Jahre ist;
- Einrichtungen, die rascher als die vielfach innovationsresistenten Universitäten auf die Qualifikationsbedürfnisse einer sich wandelnden Wirtschaft reagieren;
- die Mobilisierung der Begabungsreserven jener Bevölkerungsgruppen, die bisher im tertiären Bereich unterrepräsentiert waren, nämlich Frauen, die Arbeiterschicht und die Landbevölkerung;
- der Ausbau des weiterführenden Bildungsangebots außerhalb der Universitätsstädte und somit eine Regionalisierung;
- gestraffte, effizientere und damit billigere Hochschulstudien;
- durch Curriculum und Studienorganisation ermöglichte bzw. begünstigte nebenberufliche Teilzeitstudien, die an Universitäten nur sehr schwer zu realisieren sind.

Es hat den Anschein, daß auf den Fachhochschulsektor simultan all jene Reformen und Innovationen projiziert werden, mit denen Bildungspolitik und Wissenschaftsministerium im Universitätsbereich in den vergangenen Jahrzehnten nicht zu Rande gekommen sind. Daß den Fachhochschulen zudem die Schrittmacherrolle bei der Entstaatlichung bzw. der privaten Trägerschaft, bei der Einführung von Studiengebühren, bei der Qualitätskontrolle und Evaluation und bei der zeitlich begrenzten Anstellung von Hochschullehrern zugemutet wird, gibt Anlaß zur Frage, ob eine Fachhochschulplanung ohne einen Hochschulrahmenplan überhaupt möglich bzw. ob der Fachhochschulrat nicht maßlos überfordert ist.

II.

Wie andere Länder schon früher, steht Österreich nunmehr vor weitreichenden Entscheidungen.

1. Welche Größenordnung bzw. Kapazität des Fachhochschulsektors insgesamt ist in Österreich geplant: Anfänglich - mittelfristig ("Jahr 2000") - langfristig?

Die nichtuniversitären Hochschulsektoren sind in verschiedenen OECD-Ländern unterschiedlich groß; sie erfassen von ca. 30 Prozent der Studentenpopulation in der BRD bis zu über 60 Prozent in den Niederlanden. Der Hochschulbericht 1993 gibt Anlaß zur Vermutung, daß nicht "Planung", sondern die bisherige nachfragegesteuerte Selbstläufigkeit der Universitäten auch die Entwicklung des Fachhochschulsektors bestimmen wird. Die Implementierung des FHStG wird, wie es scheint, vom Bund bloß durch eine "Abschätzung der voraussichtlichen Entwicklung" (S. 76) begleitet; gezielte Maßnahmen für eine substantielle Entlastung der Universitäten, etwa durch besondere Anreize für die Wahl von Fachhochschulstudien, durch eine explizite Umlenkungsfunktion der Prüfungen der universitären Eingangsphase u.ä. werden zur Zeit nicht erwogen - zumindest nicht öffentlich.

2. Eine simplistische Arbeitsteilung zwischen den Universitäten ("Theorie", "Grundlagenforschung") und den Fachhochschulen ("Praxisbezug", "Angewandte Wissenschaft") ist offensichtlich unhaltbar. Ein bisher noch nicht erkennbarer Prozeß der (Neu-)Definition der institutionellen Identität ("Mission") aller tertiären Bildungseinrichtungen ist nicht bloß wegen der beabsichtigten Aufstiegsberechtigung von Fachhochschulabsolventen und der Anrechenbarkeit von Studien an einer Universität oder Pädagogischen Akademie für Fachhochschulstudiengänge notwendig. Für die Universitäten stellen die neuen praxisbezogenen Studien die Herausforderung dar, sich von dem wiederholten massiven Vorwurf zu befreien, dem Großteil der nicht Forschungskarrieren anstrebenden Studierenden praxisirrelevante Qualifikationen zu vermitteln.

Wichtig und von großem heuristischem Wert wären Pilotversuche mit unterschiedlichen organisatorischen Prototypen von Fachhochschulinstitutionen:

- a) die Neugründung von Fachhochschulen und ihr konsequenter Auf- und Ausbau, wie dies bei einigen neuen Fachhochschulen in den neuen deutschen Bundesländern der Fall ist;
- b) die Aufwertung und der Ausbau ("upgrading") berufsbildender höherer Schulen wie etwa die französischen "STS", die allerdings wegen der EU-Anforderungen der dreijährigen Mindestdauer zunehmend von der nächsten Kategorie ersetzt werden, nämlich
- c) fachhochschulische, praxisorientierte Kurzstudien-Abteilungen an oder innerhalb von Universitäten, wie die bisherigen französischen "IUT" oder die nunmehr stark forcierten dreijährigen "IUP";
- d) die Diversifizierung von bisher auf ein einziges Berufsfeld ausgerichteten postsekundären Institutionen, z.B. die Pädagogischen Akademien, unter Umständen durch die Verschmelzung mehrerer kleiner hochschulartiger Einrichtungen zu größeren, potenteren Institutionen.

Jede dieser Optionen wäre auf ihre Tauglichkeit zu prüfen, sowohl hinsichtlich ihrer organisatorischen Meriten als auch unter dem Aspekt der gegenseitigen Befruchtung von - wie es scheint - sehr unterschiedlichen institutionellen Selbstverständnissen und Studienkulturen.

3. Welche Mindestgrößen für einzelne Fachhochschul-Institutionen werden in Österreich als hochschuldidaktisch, betriebswirtschaftlich und regionalpolitisch wünschenswert und "überlebensfähig" ("viable") angesehen, und wie soll ein EU-kompatibles bzw. akzeptables Hochschul-Qualifikationsniveau sichergestellt werden?

In den Niederlanden haben sich zahlreiche kleine Fachhochschulen ("HBO") als hochschuldidaktisch und betriebswirtschaftlich nicht erhaltbar erwiesen und auch in den neuen deutschen Bundesländern sieht der Wissenschaftsrat Mindestgrößen für neu zu errichtende bzw. zusammenzulegende Fachhochschulen vor.

Im internationalen Vergleich ist die "Studiengang"-Konstruktion der österreichischen Fachhochschulen ungewöhnlich. Daß das FHStG Vorsorge trifft, daß sich kleine Institutionen mit ein paar Hundert Studierenden nicht Fachhochschulen nennen dürfen, ist nicht das eigentliche Problem. Dieses besteht darin, daß im Unterschied zu den meisten anderen europäischen Fachhochschuleinrichtungen (man denke an die großen englischen Ex-Polytechnics, die Durchschnittsgröße deutscher Fachhochschulen oder die niederländischen HBO) die österreichischen "Fachhochschulen" Mini-Institutionen werden oder bleiben könnten, ohne jene "kritische Mindest-Masse" von Studierenden Lehrenden, Bibliotheken, Ressourcen, Studienwahlmöglichkeiten... und das intellektuelle Ambiente, das man von Hochschuleinrichtungen erwartet, die akademische Grade mit der Berechtigung zu anschließenden Doktoratsstudien verleihen.

Die abschließenden Überlegungen des OECD-Berichts "Alternatives to Universities" (1991) enthalten einen für die österreichische (Fach-)Hochschulplanung zentralen Satz: "Eher früher als später werden alle Regierungen eine klare Vision von der zukünftigen Größenordnung, der Differenzierung und dem Zusammenwirken des gesamten postsekundären Bildungssystems entwickeln müssen." Das Denken in herkömmlichen Sektoren mit klaren (auch administrativen) Demarkationslinien wird systemischen Lösungen und Perspektiven weichen müssen, die der Dynamik der postsekundären Systeme Rechnung tragen.

Literatur

- BMWF, Das österreichische Bildungssystem in Veränderung. (Background-Report für die OECD-Prüfung.) BMUK, Wien o.J. (1992)
- BMWF, Evaluierung und Weiterentwicklung der Universität für Bildungswissenschaften Klagenfurt. BMWF, Wien 1992
- BMWF, Fachhochschule als Alternative zur Universität. BMUK, Wien o.J. (1991)
- BMWF, Hochschulbericht 1993, Bd I und II. BMUK, Wien 1993
- CLARK, B.C. (Hrsg.), Perspectives on Higher Education. Univ.of California Press, Berkeley 1984
- FORSTER, R./RICHTER, R. (Hrsg.), Uni im Aufbruch. Passagen Verlag, Wien 1993
- HÖLLINGER, S. / STEINBACHER, W., Universitätsorganisation: Selbstläufigkeit, Planlosigkeit und Veränderungschancen. In: FORSTER/RICHTER 1993
- OECD, Alternatives to Universities. OECD, Paris 1991